La Costituente italiana

Un percorso europeo

a cura di
Francesco Bonini, Vera Capperucci,
Paola Carlucci, Sandro Guerrieri

Studi e ricerche

2020

EDIZIONI
Università per Stranieri di Siena

Edizioni Unistrasi

La Costituente italiana

Un percorso europeo

a cura di
Francesco Bonini, Vera Capperucci,
Paola Carlucci, Sandro Guerrieri

Studi e ricerche

2020

EDIZIONI
Università per Stranieri di Siena

Comitato scientifico: Marina Benedetti, Antonella Benucci, Paola Carlucci, Pietro Cataldi, Paola Dardano, Beatrice Garzelli, Sabrina Machetti, Giuseppe Marrani, Tomaso Montanari, Massimo Palermo, Carolina Scaglioso, Lucinda Spera, Massimiliano Tabusi, Massimo Vedovelli

Comitato di redazione: Valentino Baldi, Anna Baldini, Matteo La Grassa, Eugenio Salvatore, Ornella Tajani

Collana finanziata dal Dipartimento d'Eccellenza DADR
(Dipartimento di Ateneo per la Didattica e la Ricerca)

Volume sottoposto a Peer Review

ISBN 978-88-32244-014

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale.

Tutti i diritti sono riservati.
Qualsiasi riproduzione, anche parziale e sotto qualsiasi forma,
è vietata senza l'autorizzazione dell'Ateneo.

Copyright © 2020 Ateneo Internazionale - Università per Stranieri di Siena

PREMESSA

La Società italiana per lo studio della storia contemporanea (Sissco) in occasione del 70° anniversario della Costituente e della Costituzione ha promosso un'ampia ricerca, che ha ottenuto il cofinanziamento della Struttura di missione per gli anniversari di interesse nazionale della Presidenza del Consiglio.

L'impegno, che ha coinvolto studiosi e docenti di diverse generazioni ed ambiti disciplinari, è culminato con il *meeting* sul tema stesso del progetto, *La dimensione europea del processo costituente italiano*, svoltosi a Roma presso l'Università Lumsa il 5 e il 6 settembre 2019. Era stato preceduto da due partecipati incontri seminariali: il primo, tenutosi all'Università di Genova il 5 e il 6 novembre 2018, *Le Costituzioni del periodo costituente*, il secondo, *La Costituzione nella storia della Repubblica. Sette ricorrenze decennali: 1957-2017*, svoltosi, con il supporto della Lumsa, il 10 e l'11 aprile 2019 presso l'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, "residenza" di uno degli originali della Costituzione stessa.

L'intento complessivo della ricerca[1] è stato inquadrare il processo costituente italiano nel panorama europeo e globale dei percorsi costituenti che si aprirono all'indomani del secondo conflitto mondiale, e al tempo stesso di inserirlo in una prospettiva di *longue durée,* in modo da mettere a fuoco l'evoluzione delle dinamiche di interrelazione tra la dimensione nazionale e quella internazionale. La ricerca ha preso in esame la circolazione dei modelli costituzionali, la loro proiezione su scala sovranazionale e il comportamento in questa luce degli attori nazionali.

I saggi qui raccolti, frutto di ricerche originali, confrontate e discusse nell'ampio dibattito che ha caratterizzato il *meeting* romano, illustrano, attraverso casi particolari ed emblematici, come i lavori costituenti e il risultato costituzionale italiano si collochino in un quadro molto ampio. Ovvero, in senso orizzontale, nell'ambito delle decine di testi elaborati contemporaneamente alla nostra Legge fondamentale, che tra di essi mantiene un posto di rilievo, e, in senso verticale, nel processo della sua

1 Oltre al presente volume si vedano: *La Costituzione nella storia della Repubblica. Sette decennali: 1957-2018*, a cura di F. Bonini, V. Capperucci e P. Carlucci, Roma, Carocci, 2020 e *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, a cura di F. Bonini e S. Guerrieri, Bologna, Il Mulino, 2020.

attuazione, risultando la Carta del 1947 ormai la più longeva in Europa, tra quelle prodotte nel secondo dopoguerra.

Il volume si articola in tre sezioni: gli attori; i processi e le dinamiche; le intersezioni. La dimensione europea della Costituzione italiana è analizzata dal punto di vista della formazione e dello sviluppo delle culture politiche, della discussione sugli assetti istituzionali e dell'influenza dei modelli stranieri. Il nesso nazionale-internazionale si rivela una preziosa chiave di lettura e arricchisce lo studio della stagione costituente, in una prospettiva di analisi pluridisciplinare.

Ne risulta un percorso articolato e variegato, plurale, come è il punto di vista di ciascuno degli autori.

Siamo particolarmente lieti di affidare questa pubblicazione alle "Edizioni Università per Stranieri di Siena", ringraziando l'Ateneo senese per averla accolta nella sua collana *on line*, così da poterne offrire la fruizione la più larga possibile.

Molti sono i debiti di riconoscenza che desideriamo manifestare. Non possiamo non menzionare almeno quelli verso Fulvio Cammarano, allora presidente della Sissco, propulsore dell'intera iniziativa di ricerca (che si sviluppa anche in un parallelo progetto sul 2 giugno, coordinato da Maurizio Ridolfi), il quale ha offerto un costante, partecipe e competente appoggio allo sviluppo dei lavori. Lo ringraziamo di cuore insieme a Gia Caglioti, che gli è succeduta nella responsabilità, nell'attenzione e nell'impegno, ed estendiamo il ringraziamento a Salvatore Botta e Marco Maria Aterrano, attenti, instancabili e competenti responsabili della segreteria della Sissco. Che ci auguriamo possa fare ulteriormente sviluppare i risultati di una ricerca, che è stata anche l'occasione di tanti importanti e fruttuosi incontri, segno di una comunità di impegno accademico, culturale, scientifico e civile, tanto ampia quanto articolata e plurale.

Roma – Siena 16 giugno 2020

Francesco Bonini, Vera Capperucci, Paola Carlucci e Sandro Guerrieri

SEZIONE I

GLI ATTORI

VALENTINA CASINI

IL NESSO NAZIONALE-INTERNAZIONALE IN LELIO BASSO

1. Lo spazio nazionale: la difesa del dettato costituzionale

Tra gli intellettuali e i politici del socialismo italiano, Lelio Basso fu tra i più attenti alle interdipendenze dei processi nazionale e internazionale. Per indagare il nesso tra i due piani in una figura complessa come quella di Basso è necessario compiere una riflessione articolata sul lungo periodo. L'analisi di tale connessione rimanda infatti immediatamente alle continuità che riguardano sia la sua elaborazione teorica sia la sua azione politica. È sembrato perciò utile andare oltre la sola fase costituente e allargare il quadro anche al successivo trentennio repubblicano,[1] nel tentativo di cogliere la dinamica tra le due dimensioni.

Se osservata dal punto di vista della storia nazionale, l'attività politica di Basso viene ricordata soprattutto per il suo fondamentale contributo all'elaborazione della carta costituzionale. Fu membro della Commissione dei 75, incaricata di redigere il progetto di costituzione da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea, e fece parte della prima Sottocommissione, quella a cui fu affidata la redazione degli articoli sui diritti e doveri dei cittadini e a cui parteciparono tutti i maggiori leader politici.

1 Basso morì a Roma il 16 dicembre 1978.

Come è stato ampiamente precisato dalla storiografia che si è occupata di ricostruirne il profilo intellettuale e politico, il nome di Basso è fortemente legato alla formulazione degli articoli 3 e 49. In particolare, il secondo comma dell'articolo 3 fu definito a molti anni di distanza da Stefano Rodotà «il suo capolavoro istituzionale».[2]

La convinzione di Basso sulla necessità di tempi lunghi per la realizzazione del socialismo era emersa sin dai primi mesi del 1946, alla vigilia delle elezioni per l'Assemblea costituente e mentre nel Psiup era in corso il dibattito precongressuale.[3] Questa posizione sarebbe stata costantemente riconfermata nei decenni successivi, portandolo ad assumere un atteggiamento critico nei confronti di formazioni politiche radicali e minoritarie della sinistra che, a cavallo tra anni Sessanta e Settanta, si erano poste obiettivi "rivoluzionari" immediati.[4]

All'indomani del secondo conflitto mondiale, la prospettiva di Basso consisteva nell'aprire la strada «a una nuova esperienza democratica», tale da permettere ai lavoratori di sostituire definitivamente la vecchia classe dirigente e di partecipare «al governo della cosa pubblica», in Italia e in Europa, dove riteneva che fosse «in atto un profondo rivolgimento sociale». Il socialismo era quindi inteso come una meta che doveva necessariamente passare attraverso la ricostruzione democratica dei singoli contesti nazionali. Nel caso italiano, spiegava, essa poteva essere garantita solo da una Costituente con una forte presenza di partiti di sinistra. In questa visione, anch'essa ribadita nel corso del tempo, era inoltre giudicata di fondamentale importanza l'azione unitaria di socialisti e comunisti: se estesa sul piano internazionale, questa linea politica era considerata l'unica capace di creare le condizioni per una pace stabile e duratura in Europa.[5]

Allora come in seguito, Basso fu un convinto sostenitore dell'unità del movimento operaio e della collaborazione con i comunisti ma, a differenza di altri dirigenti socialisti tra anni Quaranta e Cinquanta, non condivideva la prospettiva di una fusione poiché temeva il totale assorbimento del Psi nel Pci, partito dotato di una struttura organizzativa decisamente più solida rispetto al primo. Oltretutto, lo separava dai comunisti una ferma critica al sistema sovietico e alla figura di Stalin, che tuttavia non scalfì mai la sua netta opposizione nei confronti di tendenze anticomuniste presenti in una parte del suo partito.[6]

---

2 S. Rodotà, *Lelio Basso: la vocazione costituente*, in *Ricordando Lelio dopo dieci anni*, «Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso», 10, 1989, p. 19..

3 L. Basso, *Per una politica socialista*, in «Quarto Stato», 2, 15 febbraio 1946.

4 *Un'intervista di Basso sulla crisi del Psiup*, in «Avanti», 2 luglio 1970.

5 Basso, *Per una politica socialista*, cit. A questo proposito cfr. anche Id., *Per l'unità del partito e della classe lavoratrice*, in «Quarto Stato», 3, 28 febbraio 1946.

6 Sulla sua concezione del rapporto tra Psi e Pci nel lungo periodo si veda Id., *Socialisti e comunisti*, in «Critica sociale», 10, 1957, pp. 219-220. Cfr. inoltre R. Colozza, *Lelio Basso. Una biografia politica*, Roma, Ediesse, 2010; G. Monina, *Lelio Basso, leader globale. Un sociali-*

Una volta eletto, nei lavori della prima Sottocommissione Basso cercò di tradurre negli articoli del nuovo testo costituzionale i punti principali di una riflessione politica e culturale avviata fin dagli anni Venti, a partire da una lettura approfondita dei testi del marxismo e da un ripensamento fortemente critico del socialismo italiano di epoca liberale. Il tema dei diritti, sociali e civili, fu al centro del suo pensiero e della sua azione politica, durante la Costituente come nei decenni successivi. Più nel dettaglio, le questioni principali sulle quali proiettò una rielaborazione teorica maturata soprattutto negli anni Trenta e che caratterizzarono la sua attività di costituente furono la funzione del partito e una meditata concezione della "persona", ispirata anche dal dibattito giuridico e filosofico europeo tra anni Trenta e Quaranta che aveva posto al centro il passaggio dall'"individuo" alla "persona".[7]

Durante i lavori della prima Sottocommissione, egli condivise soprattutto con i cattolici Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira la necessità di introdurre nel testo costituzionale il concetto di "persona"[8] con l'obiettivo di superare una concezione illuministica dell'individuo. L'incontro con i dossettiani su questo terreno si riscontra soprattutto nell'articolo 3 della Costituzione che, come è noto, afferma l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. A Basso in particolare, come si è ricordato, è stato tuttavia riconosciuto di essere l'artefice (insieme a Massimo Severo Giannini) del secondo comma, con il quale fu introdotta l'uguaglianza sostanziale nel testo costituzionale.[9] In questo capoverso lo Stato si fa infatti carico di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impedendo «il pieno sviluppo della persona umana».[10]

Il rifiuto di una concezione solo formale della uguaglianza e la promozione della effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese furono alla base anche di due articoli presentati da Basso durante i lavori della prima Sottocommissione nei quali aveva proposto il riconoscimento di

sta nel secondo Novecento, Roma, Carocci, 2016.

7 M. Salvati, *Lelio Basso protagonista e interprete della Costituzione*, in G. Monina (a cura di), *La via alla politica. Lelio Basso, Ugo La Malfa, Meuccio Ruini protagonisti della Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 41-46.

8 P. Pombeni, *Individuo/persona nella Costituzione italiana. Il contributo del dossettismo*, in «Parolechiave», 10-11, 1996, pp. 197-218.

9 «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Su questo punto cfr. C. Giorgi, *Le sinistre e il nuovo assetto costituzionale. Il progetto dell'uguaglianza*, in G. Bernardini *et al.* (a cura di), *L'età costituente. Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 373-396.

10 Per un approfondimento si rinvia a M. Dogliani, C. Giorgi (a cura di), *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma, Carocci, 2017.

attribuzioni di carattere costituzionale ai partiti politici.[11] L'attribuzione di responsabilità costituzionali ai partiti, che pure trovava d'accordo una parte dei costituenti, non fu però accolta nel testo finale.[12]

Basso concepiva il partito come un tramite tra individui e Stato e, quindi, come uno strumento dell'esercizio quotidiano della sovranità, che non doveva più appartenere allo Stato ma ai cittadini. Il partito era inteso come un vero e proprio luogo della partecipazione.[13] Questi e altri aspetti della sua concezione politica e giuridica furono esposti in un lungo intervento in aula il 6 marzo 1947 durante il dibattito generale sul progetto costituzionale. In questa occasione Basso toccò infatti tutte le questioni a suo giudizio fondamentali, quelle che, almeno in parte, riuscì a vedere introdotte nella carta costituzionale. Uno dei nuclei principali del suo discorso riguardò proprio il rapporto tra lo Stato e i cittadini, che dal suo punto di vista andava completamente ripensato alla luce di una nuova visione dell'individuo, si potrebbe dire novecentesca. Nel suo pensiero, lo si è già accennato, si imponeva l'esigenza di superare una concezione astratta dell'individuo a favore di una che considerava gli individui non soggetti separati ma parte della società. Per Basso si trattava di un passaggio fondamentale:

> non credo che noi ci possiamo ancora oggi inserire in questa concezione individualistica, per cui lo Stato, come qualche cosa di estraneo, si contrappone ai cittadini considerati ciascuno come individui isolati […] oggi la società non si può considerare una somma di individui, perché l'individuo non ha senso se non in quanto membro della società. […] Non si tratta più di contrapporre l'individuo allo Stato, intesi quasi come entità astratte e opposte l'una all'altra. Si tratta di realizzare invece la vita collettiva dalla effettiva partecipazione di tutti i mezzi.[14]

In questa analisi, l'«effettiva partecipazione» a cui si fa riferimento poteva essere realizzata solo attraverso i partiti politici. Basso attribuiva una grande responsabilità ai partiti di massa, in una fase in cui la centralità delle organizzazioni politiche nella

11 Seduta del 20 novembre 1946 in *Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Resoconti sommari*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1946, pp. 409-415, https://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000364.pdf.

12 P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 289-296. Più tardi, Basso tornò sull'opportunità di un riconoscimento legislativo della funzione costituzionale dei partiti, ad esempio in *Sulla funzione costituzionale dei partiti politici*, in «Problemi del socialismo», 5, 1963, pp. 540-555 e nell'intervento scritto per la tavola rotonda *La disciplina legislativa del partito politico* promossa dall'Isle attraverso la rivista «Rassegna parlamentare», 1-2, 1963, pp. 22-30. Sull'art. 49 cfr. anche suoi contributi in Isle, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, I, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 5-151.

13 Cfr. C. Giorgi, *La sinistra alla Costituente. Per una storia del dibattito istituzionale*, Roma, Carocci, 2001, p. 141 e sgg.

14 L. Basso, *I socialisti davanti alla Costituzione. Discorso pronunciato all'Assemblea costituente nella seduta del 6 marzo 1947*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1947, pp. 9-11. La critica al concetto astratto di individuo era già stata esposta in sede di prima Sottocommissione nelle sedute del 30 luglio e del 10 settembre 1946, cfr. *Commissione per la Costituzione*, cit., pp. 8-10, 24-28, https://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000364.pdf.

costruzione della democrazia e nel passaggio alla forma di governo repubblicana era condivisa da tutte le principali forze politiche italiane.[15] Nella sua proposta si nota tuttavia un passaggio ulteriore poiché, come si è detto, egli riteneva i partiti lo strumento grazie al quale tutti i cittadini avrebbero potuto partecipare effettivamente alla vita pubblica. L'affidamento di funzioni costituzionali ai partiti appariva in lui necessario per andare oltre una concezione individualistica, e pertanto "antiquata", della democrazia:

> Non c'è dubbio che […] l'esistenza dei grandi partiti rappresenta un notevole progresso della democrazia […] Oggi il cittadino che deve occuparsi di politica, che vuole veramente partecipare all'esercizio della sovranità popolare, lo può fare ogni giorno, perché attraverso la vita del suo Partito, la sua partecipazione all'organismo politico cui aderisce, egli è in grado di controllare giorno per giorno, d'influire giorno per giorno sull'orientamento politico del suo partito e, attraverso questo, sull'orientamento politico del Parlamento e del Governo. È un esercizio direi quotidiano di sovranità popolare che si celebra attraverso la vita dei partiti […] Ma allora è chiaro che vi è una lacuna nella nostra Costituzione, la quale ignora l'esistenza dei partiti e ci ripete ancora schemi tradizionali di costituzioni che erano valide e legittime espressioni di condizioni sociali che non sono le nostre.[16]

Una carta costituzionale corrispondente a canoni ottocenteschi era ovviamente un modello superato, così come era ormai un dato acquisito il nuovo protagonismo dei partiti politici. Per Basso si trattava semmai di difenderne l'operato rivendicando con un'accezione positiva l'espressione «democrazia dei partiti», circolata al contrario nel dibattito pubblico con tono polemico, perché presupponeva che i partiti si facessero garanti dell'ordinamento costituzionale. Soprattutto, egli intendeva respingere le accuse rivolte da una parte dell'opinione pubblica alle forze politiche impegnate alla Costituente di aver agito sulla base di un «compromesso». Basso replicava che il progetto di Costituzione era piuttosto il «frutto di uno sforzo di diversi partiti per trovare un'espressione concorde che rappresenti l'espressione della volontà della grande maggioranza degli italiani», con l'obiettivo di inserire «nella vita dello Stato le grandi masse lavoratrici» e di offrire per questa via «una garanzia di sviluppo democratico al movimento sociale».[17]

Diritti, libertà fondamentali, giustizia sociale: questi erano per Basso i principi sui quali si doveva fondare il testo costituzionale. Terminata la fase costituente, ai partiti politici competeva assicurare la difesa della «persona umana» e sostituire a una democrazia puramente formale una democrazia sostanziale, traducendo in modo concreto gli articoli della legge e rendendo quindi effettivi quei principi. Questo passaggio del discorso di Basso contiene una interpretazione peculiare del testo costituzio-

15 P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991.

16 Basso, *I socialisti davanti alla Costituzione*, cit., pp. 15-17.

17 *Ibid.*, pp. 3, 18.

nale che rende l'intervento del 6 marzo 1947 di particolare rilevanza. Al contrario di altri costituenti, egli possedeva una concezione dinamica della carta costituzionale, che doveva rispecchiare il tempo presente ed essere al contempo aperta alle trasformazioni future:

> La Costituzione non ha il compito di trasformare la società o di creare qualcosa di nuovo; la Costituzione è il frutto di precedenti trasformazioni, è il riflesso delle trasformazioni che sono in atto; ed è la porta aperta verso trasformazioni che verranno. […] Costituzione, quindi, aperta verso tutte le trasformazioni democratiche future, e Costituzione che sia riflesso delle trasformazioni già avvenute o in atto, ed espressione della coscienza popolare collettiva: ecco la Costituzione che noi vogliamo.[18]

Fermi restando i principi fondamentali, come l'articolo 1, la Costituzione non era dunque considerata "intangibile" da Basso ma, anzi, doveva restare aperta agli inevitabili – oltre che auspicabili – cambiamenti a cui sarebbe andata incontro la società nel futuro. Il tempo ha poi smentito queste sue aspettative, facendo semmai emergere diffuse e trasversali resistenze alla prospettiva di una riforma del testo costituzionale malgrado la vivacità del dibattito politico e intellettuale. Se questo aspetto è emerso a partire dagli anni Ottanta,[19] nel corso delle prime ricorrenze decennali dell'Assemblea costituente ci si trovò invece soprattutto a fare i conti con la mancata attuazione di parti importanti della Carta, una questione che ha animato a più riprese il dibattito politico, storico e giuridico.

A dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Basso – come molti altri costituenti, su tutti Costantino Mortati – denunciava la mancata attuazione di numerosi istituti costituzionali, a cominciare da regioni, referendum e indipendenza della magistratura.[20] Solo di recente era stata colmata la lacuna più grave grazie alla creazione della Corte costituzionale, l'organo supremo di vigilanza sulla costituzionalità delle leggi, senza la quale, spiegava Basso, ordinamento costituzionale e diritti fondamentali di libertà sarebbero rimasti arbitrio di una maggioranza parlamentare o dell'esecutivo. Secondo Basso, l'attività della Corte aveva contribuito a rendere popolari i problemi costituzionali e, soprattutto, a valorizzare il significato della Costituzione, «autentico presidio di libertà» in un paese caratterizzato dalla continuità normativa con le leggi fasciste.[21]

Il testo risalente a questo periodo a cui Basso affidò le riflessioni politiche e giuri-

18 *Ibid*., pp. 4-6.

19 Cfr. F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, pp. 107-134; Pombeni, *La questione costituzionale*, cit., pp. 328-333. Inoltre, si rimanda a G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma, Laterza, 1985, scritto al termine dei lavori della commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi). Il titolo del volume richiama *Il principe senza scettro* di Basso (cfr. nota 22).

20 L. Basso, *I mali ci sono ma rimediabili*, in «Epoca», 21 luglio 1957.

21 Id., *La crisi della Corte*, in «Avanti», 28 marzo 1957.

diche più approfondite sui temi della democrazia, della libertà, dei diritti e sulla sua esperienza di costituente è *Il principe senza scettro*. In questo che è il suo scritto più noto, propose un bilancio dello sviluppo democratico in Italia, sottolineando limiti e inadempienze che avevano alterato la fisionomia dello Stato disegnato dalla Costituzione.[22]

Basso mantenne un giudizio severo anche nel ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente. Tra i molti scritti del periodo, spiegò la sua posizione in un saggio redatto su richiesta del comitato istituito per le celebrazioni del ventennale:[23] istituto referendario e regioni erano ormai ad un passo dall'entrata in vigore, ma restava inattuato il principio fondatore del testo costituzionale, ovvero quel principio democratico che rappresentava allo stesso tempo «la base della convivenza umana» e la garanzia che la sovranità appartenesse e fosse realmente esercitata dalle masse popolari. In altre parole, Basso lamentava lo scarto esistente, nel rapporto tra Stato e cittadini, tra il dettato costituzionale e l'effettivo esercizio della sovranità da parte della collettività. Nel saggio insisteva sul contenuto innovativo della Carta, rappresentato da quello «spirito informatore» che la rendeva «rivoluzionaria» non soltanto rispetto ai precedenti ordinamenti fascista e prefascista ma anche al confronto con le costituzioni moderne di altri paesi. Perché si compisse nei fatti un «radicale spostamento del potere dal vertice alla base» era però necessario, proseguiva, che i cittadini fossero posti in una condizione di uguaglianza, non soltanto giuridica ma di fatto. L'eterogeneità del tessuto sociale rendeva certamente difficile il pieno raggiungimento di una «vera democrazia»; questo non escludeva tuttavia che si dovesse tendere al «massimo di eguaglianza possibile», eliminando ad esempio le «diseguaglianze più stridenti» o quelle che rendevano impossibile la partecipazione dal basso. In definitiva il vero significato dell'articolo 3 stava tutto qui, nel suo essere una «cerniera fra le due categorie di diritti democratici, quelli di partecipazione […] e quelli sociali». In conclusione, secondo Basso la mancata attuazione di alcune norme e istituti rappresentava solo una parte del problema; ciò che lo preoccupava di più era l'esigenza di una «reinterpretazione generale dei rapporti politici e sociali del […] paese in chiave democratica».[24] Lo avrebbe precisato alcuni anni più tardi ad una iniziativa organizzata al Politecnico di Milano: il cuore della questione stava nella distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale.

22 Id., *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958. Cfr. inoltre Monina, *Lelio Basso*, cit., pp. 152-153.

23 Per la corrispondenza con il comitato cfr. Archivio della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco, Fondo Lelio Basso (d'ora in poi FLLB, FLB), serie 8, fasc. 4.

24 L. Basso, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 9-36.

In Italia la Costituzione materiale oggi è molto diversa, cioè i rapporti di potere sono molto diversi da quelli che la Costituzione stabilisce. […] Noi possiamo dire oggi: c'è in Italia una Costituzione formale molto avanzata, e noi costituenti non potevamo fare altro che scriverla sulla carta; è compito del popolo sovrano, compito vostro, di cittadini sovrani, di riscrivere nei fatti, nella realtà, con la lotta, con l'azione quello che noi non potevamo scrivere altrimenti che sulla carta. Ma se voi la riscriverete nei fatti l'Italia diventerà finalmente una repubblica democratica, i cittadini diventeranno finalmente sovrani.[25]

Come si è ricordato, si trattava di questioni particolarmente care a Basso, rispetto alle quali fu massimo e costante il suo impegno intellettuale, politico e civile. Egli sarebbe tornato su questi temi fino agli ultimi anni della sua vita: passati trent'anni dalla Costituente, specialmente negli incontri pubblici rivendicò il suo tentativo di inserire nel testo costituzionale articoli in sintonia con un «uso alternativo del diritto», capace cioè di interpretare le norme tenendo sempre presente l'esistenza di un processo dinamico nella società.[26]

2. Lo spazio internazionale: l'Europa e la scena mondiale

Parallelamente all'attività di costituente, risultata decisiva su più versanti,[27] Basso assunse la guida del Partito socialista, di cui fu segretario dal gennaio 1947 al giugno 1948, mostrandosi particolarmente attento all'aspetto organizzativo delle strutture del partito e alla formazione dei quadri.[28] Fu quindi il *leader* di uno dei principali partiti politici in una fase complessa e delicata, nella quale le tensioni interne al socialismo italiano, esplose con la scissione della minoranza saragattiana,[29] si intrecciavano a quelle di ordine più generale sul piano sia nazionale che internazionale,

25 Id., *Stato e cittadino*, in M. Fini (a cura di), *1945-1975 Italia. Fascismo, antifascismo, Resistenza, rinnovamento. Conversazioni promosse dal Consiglio regionale lombardo nel trentennale della Liberazione*, Milano, Feltrinelli, 1975, p. 421.

26 Intervento di Basso in F. Livorsi (a cura di), *Stato e Costituzione. Atti del Convegno organizzato dall'Issoco e dal Comune di Alessandria*, Venezia, Marsilio, 1977, pp. 124-133.

27 Sul protagonismo di Basso ai lavori della Costituente cfr. C. Giorgi, *Un socialista del Novecento. Uguaglianza, libertà e diritti nel percorso di Lelio Basso*, Roma, Carocci, 2015, in particolare p. 175.

28 Ead., *Lelio Basso tra partito politico e Assemblea costituente* in G. Monina (a cura di), *1945-1946. Le origini della Repubblica*, vol. II, *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 453-483; P. Mattera, *Il partito inquieto. Organizzazione, passioni e politica dei socialisti italiani dalla Resistenza al miracolo economico*, Roma, Carocci, 2004, pp. 125-133.

29 Per i commenti di Basso sulla scissione della componente socialdemocratica, cfr. *In ogni paese c'è una sola via per l'affermazione del socialismo*, in «Avanti!», 14 gennaio 1947, ed. romana; *O dittatura borghese o democrazia socialista*, in «Quarto Stato», 24, 1947, pp. 3-7; *Tre punti da chiarire*, *ibid.*, 25-26, 1947, pp. 18-23. Cfr. anche del periodo successivo *La scissione di Palazzo Barberini non si poteva evitare…*, in «Almanacco socialista», 1978, pp. 140-141.

entrambi profondamente segnati dall'avvio della guerra fredda.[30]

La sua concezione del rapporto con i comunisti all'insegna di una unità di azione che escludeva tuttavia come attuale l'ipotesi di unificazione tra i due partiti e, anzi, rivendicava una maggiore autonomia dei socialisti dal Pci, fu in parte fraintesa nel nucleo dirigente del Psi, determinando la sua progressiva emarginazione dagli organismi centrali.[31] In questo quadro pesò ovviamente la sconfitta del Fronte popolare alle elezioni politiche del 18 aprile 1948, che Basso aveva sostenuto controvoglia e solo con l'intento di tenere unito il partito. L'emarginazione di Basso dal gruppo dirigente sarebbe proseguita fino alla metà degli anni Cinquanta, quando il suo rientro fu favorito dalle trasformazioni interne ed esterne alla vita del partito. Durante questo periodo emerse soprattutto il suo profilo di intellettuale marxista aperto al contesto internazionale, come attestano ad esempio la duratura collaborazione con la rivista francese «Cahiers Internationaux» iniziata nel 1949, la partecipazione a conferenze internazionali e gli studi dedicati ai continenti asiatico e africano.[32]

Rispetto alle grandi questioni di politica internazionale, alla fine degli anni Quaranta Basso si espresse in linea con la posizione maggioritaria del partito. Nel 1949 due discorsi parlamentari confermarono il suo netto rifiuto nei confronti della logica dei blocchi e delle conseguenti nuove dinamiche che stavano attraversando l'Europa. Il 16 marzo si pronunciò contro l'adesione dell'Italia al Patto atlantico, considerato un'alleanza militare aggressiva, espressione dell'imperialismo statunitense e, insieme al Piano Marshall, della politica di dominazione economica degli Usa sull'Europa. Basso, come del resto Nenni nello stesso periodo,[33] condannava apertamente la funzione antisovietica della Nato.[34] Si trattava di una inedita e momentanea vicinanza di Basso all'Unione Sovietica, testimoniata anche dalla sua partecipazione al Movimento dei partigiani per la pace.[35] Politica di pace e di neutralità spinsero infatti i socialisti italiani ad una scelta di campo a favore dell'Urss nella prima metà degli anni

30 Per un inquadramento generale cfr. G. Formigoni, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 96-142.

31 Al XXIX congresso del Psi (Bologna, 17-20 gennaio 1951) Basso fu escluso dalla Direzione e nel 1953 dal Comitato centrale. A questo proposito cfr. il fitto scambio epistolare con Nenni nel settembre 1950 in L. Basso, P. Nenni, *Carteggio. Trent'anni di storia del socialismo italiano*, a cura di L. Paolicchi, Roma, Editori Riuniti, 2011, pp. 103-122.

32 Monina, *Lelio Basso*, cit., pp. 17-128.

33 G. Scirocco, *Il Psi dall'antiatlantismo alla riscoperta dell'Europa (1948-1957)*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 142-173.

34 Il testo dell'intervento pronunciato alla Camera il 16 marzo 1949 è stato pubblicato in L. Basso, *In difesa della democrazia e della costituzione. Scritti scelti*, Milano, Punto Rosso, 2009, pp. 26-38. Cfr. anche Id., *Le tappe dell'imperialismo americano in Europa dal Piano Marshall al Piano Hoffman*, in «Quarto Stato», 13-15, 1949, pp. 7-15.

35 Monina, *Lelio Basso*, cit., pp. 44-48.

Cinquanta. Gli stessi principi guidarono il Psi a schierarsi anche contro il nascente processo di integrazione europea giudicato, al pari del Patto atlantico, una manifestazione dell'imperialismo statunitense. Basso intervenne alla Camera il 13 luglio contro la creazione del Consiglio d'Europa, strumento, a suo parere, della medesima politica atlantica che aveva ispirato la nascita della Nato.[36] Al di là della lettura ideologica, la storiografia italiana e straniera ha successivamente confermato lo stretto intreccio esistente, specialmente nella prima fase della guerra fredda, tra europeismo e atlantismo. Tuttavia, prima in altri paesi dell'Europa occidentale e poi anche in Italia, si è fatta lentamente strada la tendenza a distinguere le due dimensioni e a orientare l'indagine sul carattere autonomo – e tutt'altro che lineare – del processo di integrazione europea.[37]

Complessivamente, all'inizio degli anni Cinquanta i socialisti reputavano la politica di cooperazione europea conservatrice dal punto di vista sociale e fonte di completa rottura nei rapporti tra Est e Ovest sul piano politico. A questo proposito, il giudizio sui federalisti fu durissimo, mentre alla fine del decennio si guardò al Movimento federalista europeo con minore diffidenza. Tale cambiamento si inserisce nella progressiva revisione della posizione del Psi sull'integrazione europea: conclusa l'unità d'azione con il Pci, dal 1957 l'Europa iniziò infatti ad essere considerata da una parte del partito come un possibile terreno di mediazione e riavvicinamento tra i due blocchi.[38]

Nel primo decennio repubblicano il Psi era stato tendenzialmente compatto rispetto alla necessità della lotta politica al fianco dei comunisti, fino a quando la cesura del 1956 provocò il distacco dei socialisti italiani dal Pci con la conseguente rottura del patto di unità d'azione, un processo che in realtà si era messo in moto già da tempo. Questo passaggio segnò contemporaneamente l'avvio di una nuova fase interlocutoria del Psi con l'Internazionale socialista dopo la rottura del 1949 con il Comisco[39] e, sul fronte italiano, l'inizio sia di un lento riavvicinamento ai socialdemocratici sia di un dialogo con la Democrazia cristiana, che avrebbero portato alla formazione di governi di centro-sinistra negli anni Sessanta. Tale scelta provocò la scissione della sinistra socialista e la nascita, nel gennaio 1964, del Partito di unità proletaria di cui Basso fu eletto presidente l'anno successivo.[40] Anche allora, e

36 Cfr. Basso, *In difesa della democrazia*, cit., pp. 39-44.

37 Cfr. Craveri, Quagliariello (a cura di), *Atlantismo*, cit.; F. Romero, A. Varsori (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol. I, Roma, Carocci, 2006; P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

38 Scirocco, *Il Psi dall'antiatlantismo*, cit., pp. 181-204.

39 S. Colarizi, *I socialisti italiani e l'Internazionale socialista: 1947-1958*, in «Mondo contemporaneo», 2, 2005, in particolare pp. 25-62.

40 Sulle dinamiche che si conclusero con la nascita del nuovo partito cfr. A. Agosti, *Il*

malgrado le circostanze, guardò a quella fase con una visione ampia, ammonendo a «non trascinarsi» nella mentalità della scissione e a tentare piuttosto di dar vita ad un partito realmente nuovo e aperto, capace di costituire «un momento essenziale, ma temporaneo e parziale, di quel vasto processo di riorganizzazione delle forze socialiste che è necessario in Italia e in Europa». Il Psiup, per Basso, avrebbe insomma dovuto evitare di porsi in concorrenza con Pci e Psi, cercando semmai di agire come «una componente minore ma attiva delle forze di sinistra», come un «fattore dinamico» pronto a «muovere tutto il movimento operaio e, in senso ancor più lato, tutto lo schieramento democratico».[41]

Questa ultima affermazione di Basso rinvia a quello che può essere considerato l'aspetto che più di ogni altro caratterizza la sua riflessione teorica nel lungo periodo, ovvero la centralità del rapporto tra democrazia e socialismo.[42] Fin dai primi anni Quaranta, Basso aveva difeso una concezione di democrazia che significava in primo luogo partecipazione delle masse popolari alla vita economica e politica collettiva.[43] Solo il protagonismo delle masse poteva assicurare a suo giudizio l'inizio di un percorso che procedesse nella direzione di una «autentica democrazia socialista». Alla luce di una originale e non dogmatica interpretazione del marxismo e di un approfondito studio del pensiero di Rosa Luxemburg,[44] rifiutava il modello di democrazia formale e borghese ma non la democrazia in sé, che potenzialmente poteva assicurare l'effettivo esercizio del potere alla maggioranza della popolazione, costituita dall'alleanza tra proletariato e una parte dei ceti medi.[45] Conquista della forma repubblicana ed esistenza di leggi formalmente democratiche non garantivano di per sé innovazioni sostanziali nelle strutture della società, non erano sufficienti a realizzare la democrazia, che per essere tale doveva fondarsi sulla partecipazione attiva dal basso, doveva insomma arricchirsi di contenuti «sostanziali»:[46] tanto più ampia sarebbe stata la partecipazione popolare alla direzione della vita pubblica quanto più

partito provvisorio. Storia del Psiup nel lungo Sessantotto italiano, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 48-54. Basso compì allora un bilancio, negativo, della sua esperienza politica in *Vent'anni perduti?*, in «Problemi del socialismo», 11-12, 1963, pp. 1286-1328.

41 L. Basso, *Ragioni e speranze della scissione socialista*, *ibid*., pp. 1197-1227.

42 Salvati, *Lelio Basso protagonista*, cit., p. 41.

43 Cfr. G. Monina (a cura di), *Il Movimento di unità proletaria (1943-1945)*, Roma, Carocci, 2005, pp. 3-132.

44 Cfr. ad esempio E. Rossi, *Democrazia come partecipazione. Lelio Basso e il Psi alle origini della Repubblica*, Roma, Viella, 2011.

45 Per una riflessione di lungo periodo cfr. ad esempio L. Basso, *La politica dei ceti medi*, in «Quarto Stato», 4-5, 1946, pp. 52-54; Id., *L'alleanza della classe operaia con i ceti medi*, in «Problemi del socialismo», 12, 1960, pp. 1061-1077.

46 Id., *Democrazia e legalitarismo*, in «Avanti», 23 febbraio 1947.

si sarebbe avvicinato l'obiettivo di realizzare la democrazia e, dunque, il socialismo.[47] Sono affermazioni che richiamano immediatamente il suo impegno come costituente nell'elaborazione dell'articolo 3, che precisa proprio l'aspetto sostanziale, e non solo formale, della democrazia.

Anche più tardi, con scenari nazionali e internazionali profondamente mutati, Basso avrebbe ribadito questa posizione, sostenendo l'urgenza, per l'Italia, di attuare le disposizioni più avanzate della Costituzione e di accelerare il processo di «democratizzazione sostanziale», senza il quale reputava impossibile realizzare «seriamente» il socialismo.[48] Su questo punto il giudizio era netto:

> il contenuto del socialismo è sempre democratico anche se per avventura vi si giunga attraverso l'uso della violenza, come fu democratico il contenuto della Rivoluzione Francese che pur fu tutt'altro che pacifica: perciò ogni via che conduca veramente al socialismo è una via democratica, mentre l'affermazione importante che noi facciamo oggi è che questo risultato democratico si può ottenere forse anche per via pacifica, e comunque a tal fine noi ci adoperiamo.[49]

Le ultime battute rimandano al dibattito politico coevo sollecitato dalla diffusione in Occidente del contenuto del «rapporto segreto» presentato da Nikita Chruščëv al XX Congresso del Pcus nel febbraio 1956 nel quale venivano denunciati i crimini di Stalin, un'operazione che intendeva separare Stalin dal sistema sovietico per salvaguardare il modello socialista. In quella sede Chruščëv recuperò anche la nozione di «coesistenza pacifica», che era stata liquidata da Stalin alla fine degli anni Venti, con l'obiettivo di allentare le tensioni internazionali e, a seguito delle differenti reazioni dei leader del comunismo internazionale quando il rapporto divenne noto, si mostrò piuttosto tollerante nei confronti della ripresa delle «vie nazionali» dei partiti comunisti.[50]

Quello che fu vissuto come un trauma da buona parte del comunismo europeo – soprattutto intellettuale, nel quale a partire da quel momento, ad esempio in Italia, si rafforzò l'esigenza di una maggiore autonomia dell'organizzazione della cultura dal partito –,[51] rinnovato pochi mesi più tardi dall'invasione sovietica dell'Ungheria, per Basso rappresentò la conferma della validità della linea delle «vie nazionali al socialismo» da lui costantemente difesa. I principi dell'internazionalismo marxista erano

47 *La relazione Basso sulla lotta socialista per la democrazia*, *ibid.*, 14 dicembre 1947.

48 Cfr. ad esempio L. Basso, *Alla ricerca del socialismo*, in «Critica sociale», 12, 1956, pp. 181-183; Id., *Democratici e no*, in «Avanti», 15 maggio 1957.

49 Id., *La via pacifica al socialismo e la realtà italiana di oggi*, in «Nuovi argomenti», 28-29, 1957, pp. 1-38.

50 S. Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale 1917-1991*, Torino, Einaudi, 2012, pp. 268-271.

51 A. Vittoria, *Togliatti e gli intellettuali. La politica culturale dei comunisti italiani (1944-1964)*, Roma, Carocci, 2014, pp. 187-235.

infatti ancorati nella sua visione ad una solidarietà internazionale basata sul «rispetto dell'autonomia e della varietà dei singoli movimenti operai»:[52] «la via italiana al socialismo» era «profondamente diversa da quella russa» ed era «sostanzialmente una via democratica».[53] A quel punto, sia pure con un significato reso diverso dal rinnovato legame con l'Unione Sovietica, la formula, assieme al «policentrismo», tornava dopo quasi un decennio ad essere centrale anche nella strategia e nella propaganda del Partito comunista italiano.[54] Le vicende ungheresi imposero alle organizzazioni della sinistra una riflessione aggiornata sul nodo democrazia-socialismo. Per quello che riguarda Basso, furono l'occasione per sviscerare quella relazione attraverso una produzione particolarmente prolifica sull'argomento.[55]

Nelle parole di Basso, dunque, una società "realmente" democratica e una socialista, di fatto, si equivalgono.[56] Fin dagli anni Trenta, il rapporto tra democrazia e socialismo era stato centrale nei suoi scritti e, come si è visto, ad esso dedicò molte riflessioni dopo le vicende del 1956, anche attraverso una rilettura di Marx ed Engels tesa ad evidenziare la progressiva accentuazione del carattere democratico del pensiero marxista. «Il contenuto democratico del marxismo», scriveva Basso, «è fuori di dubbio».[57]

Mentre gli echi del XX Congresso del Pcus persistevano nel dibattito intellettuale, Basso decise di dedicare al nesso democrazia-socialismo un numero della rivista «Problemi del socialismo» nell'autunno 1958. Fu per lui soprattutto l'occasione per precisare e ribadire la presa di distanza tanto dalla democrazia socialista sovietica quanto da quella dei regimi parlamentari occidentali. Nessuna delle due incarnava a suo parere un «modello perfetto di democrazia», poiché in entrambi i casi non veniva garantito l'«effettivo» esercizio dei diritti politici.[58]

52 Cfr. L. Basso, *La via del socialismo*, in «Avanti», 23 febbraio 1956; Id., *La pluralità delle vie al socialismo nel pensiero di Marx e Engels*, in «Mondo Operaio», 5, 1956, pp. 277-287.

53 Lettera di Basso a Nenni del 18 agosto 1956 in Basso, Nenni, *Carteggio*, cit., pp. 180-182.

54 Per un approfondimento sulla relazione tra «via italiana al socialismo» e dettato costituzionale nelle analisi e dichiarazioni del segretario del Pci cfr. l'introduzione di A. Höbel a P. Togliatti, *Il 1956 e la via italiana al socialismo*, a cura di A. Höbel, Roma, Editori Riuniti, 2016, pp. 7-22.

55 Tra gli altri cfr. l'intervento di L. Basso in *9 domande sullo stalinismo*, in «Nuovi argomenti», 20, 1956, pp. 3-9; Id., *Alla ricerca del socialismo*, in «Critica sociale», 12, 1956, pp. 181-183; Id., *L'esperienza sovietica e la dittatura del proletariato*, in «Mondo operaio», 7, 1956, pp. 412-422; Id., *Coerenza socialista*, in «Avanti», 7 novembre 1957; Id., *Marxismo e democrazia*, in «Problemi del socialismo», 1, 1958, pp. 7-25; Id., *Democrazia e socialismo. Note introduttive*, *ibid*., 9-10, 1958, pp. 647-658.

56 Cfr. Salvati, *Lelio Basso protagonista*, cit., p. 46.

57 Basso, *Marxismo e democrazia*, cit.

58 Id., *Democrazia e socialismo*, cit.

In quella fase, Basso mantenne una serie di riserve rispetto alla nuova Europa disegnata dai Trattati di Roma, ma non si oppose pregiudizialmente al processo di integrazione economica.[59] Lo scetticismo nei confronti delle nascenti istituzioni europee può spiegare l'evidente ritrosia con cui reagì di fronte alle insistenti richieste di collaborazione da parte del Movimento federalista europeo. Tra le carte dell'archivio personale di Lelio Basso conservate presso la Fondazione che porta il suo nome risulta infatti abbastanza consistente la corrispondenza con Mario Albertini, succeduto ad Altiero Spinelli alla guida del Mfe alla metà degli anni Sessanta. Si tratta, però, di una corrispondenza a senso unico: a fronte delle numerose lettere inviate da Albertini a Basso, quest'ultimo rispose personalmente al primo in un'unica occasione, lasciando per il resto alla sua segreteria il compito di rispondere con brevi note. Va anche detto, tuttavia, che molte di quelle lettere erano sicuramente state inviate in copia ad altri esponenti politici italiani.

Radicalmente critico nei confronti di una integrazione riuscita per il momento soltanto sul piano economico, nel 1967 il Mfe lanciò una campagna per l'elezione diretta dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo con il duplice obiettivo di giungere ad un maggior coinvolgimento dei cittadini nel processo di integrazione e di far nascere una Costituente europea. Albertini scrisse periodicamente a Basso in cerca di un sostegno per accelerare in Parlamento l'*iter* dell'approvazione del disegno di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta dei delegati italiani. Come si è accennato, Basso rispose ad Albertini una sola volta, nel gennaio 1974, dicendosi «naturalmente favorevole alla sostanza della proposta» federalista e impegnandosi a sollecitare la Commissione esteri del Senato, di cui era membro, a prendere in esame il progetto di legge.[60]

Poche righe che sembrano denotare uno scarso interesse di Basso nei confronti della campagna federalista. Eppure non stupisce che Basso si esprimesse a favore della proposta, considerato che l'obiettivo principale del Mfe consisteva, scriveva Albertini, nella più ampia mobilitazione possibile delle «forze popolari indispensabili per condurre davvero la lotta per la democrazia europea».[61] In altre parole, malgrado la diffidenza di Basso nei confronti del processo di integrazione europea, è possibile che Albertini si fosse rivolto a lui con una certa insistenza sperando di trovare in Basso un alleato della causa federalista a partire dalla comune convinzione che costruire istituzioni democratiche significasse prima di tutto garantire una larga partecipazio-

59 Colozza, *Lelio Basso*, cit., pp. 274-277.

60 La breve risposta di Basso ad Albertini, del 3 gennaio 1974, è contenuta in FLLB, FLB, serie 25, fasc. 30, s. fasc. 1, lettera 27.

61 *Ibid*., serie 25, fasc. 29, s. fasc. 11, lettera 551, di Albertini a Basso del 29 novembre 1973.

ne delle masse popolari alla vita economica e politica.[62]

Nello stesso periodo, l'atteggiamento di Basso fu ancora più tiepido nei confronti dell'Istituto affari internazionali diretto da Altiero Spinelli.[63] L'Iai nato nel 1965 per promuovere ricerche e incontri sulla politica estera italiana, inviò numerosi inviti a Basso per coinvolgerlo nelle iniziative organizzate dall'istituto, ma non esistono tracce di una sua partecipazione a gruppi di studio o a convegni promossi da questo ente.[64]

I deboli rapporti con questi soggetti non contraddicono tuttavia il forte interesse di Basso per la politica internazionale che, al contrario, dalla metà degli anni Sessanta fu ulteriormente rafforzato dalla fondazione della rivista «Revue Internationale du Socialisme/International Socialist Journal» e, in Italia, dalla nuova serie di «Problemi del socialismo». Ciò testimonia il tentativo portato avanti da Basso di aprire il paese al dibattito internazionale, confermando la centralità della sua figura tra gli intellettuali interessati a porsi in relazione con l'esterno. Egli era infatti pienamente consapevole della «imprescindibile dimensione sovranazionale dei problemi di fondo che attraversavano l'Italia».[65]

Già da alcuni anni Basso si interrogava sul futuro della sinistra europea,[66] mettendo sistematicamente in relazione socialismo italiano e socialismo europeo. Come è stato notato, egli fu tra i primi a proporsi di «ragionare nei termini di una "sinistra europea", nella prospettiva di una transizione verso una trasformazione socialista».[67] Da attento osservatore del socialismo europeo occidentale, fin dall'immediato secon-

62 La prima lettera inviata da Albertini a Basso è datata 17 gennaio 1967 (*ibid*., serie 25, fasc. 23, s. fasc. 1, lettera 47). Oltre a quelle sopra citate, nel Fondo Basso ne sono conservate altre, tutte nella serie 25: fasc. 28, s. fasc. 11, lettera 734 del 17 novembre 1972; fasc. 30, s. fasc. 7, lettera 409 del 25 luglio 1974; fasc. 31, s. fasc. 11, lettera 585 del 6 novembre 1975. Tra il 1967 e il 1978 (le prime elezioni a suffragio universale diretto dei parlamentari europei si svolsero nel 1979), il Mfe inviò a Basso anche materiali informativi sulla campagna, oltre a risoluzioni del movimento su temi di politica nazionale e internazionale, in *ibid*., serie 17, sottoserie 6, fasc. 26. Per le brevi note di risposta della segreteria di Basso ad Albertini: *ibid*., serie 25, fasc. 28, s. fasc. 12, lettera 801 del 22 dicembre 1972; *ibid*., serie 25, fasc. 31, s. fasc. 11, lettera 653 del 25 novembre 1975.

63 Sul passaggio di Spinelli dal Mfe alla fondazione dell'Iai si rinvia a P.S. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 421 e sgg.

64 Basso riceveva regolarmente inviti e materiali da parte dell'Iai, che sono conservati in FLLB, FLB, serie 14, fasc. 15.

65 M. Tolomelli, *L'Italia dei movimenti. Politica e società nella prima repubblica*, Roma, Carocci, 2015, pp. 27-28. Cfr. anche Colozza, *Lelio Basso*, cit.

66 Cfr. ad esempio l'intervento in *Che cos'è e dove va la sinistra europea*, in «Mondo nuovo», 15, 1959, pp. 6-7; *Socialismo e socialdemocrazia*, in «Problemi del socialismo», 1, 1960, pp. 7-23; *Democrazia e nuovo capitalismo*, *ibid*., 2, 1962, pp. 1-6.

67 E. Collotti, *Introduzione* a S. Luciani (a cura di), *Bibliografia degli scritti di Lelio Basso*, Firenze, Olschki, 2003, p. XXIV. A questo proposito cfr. anche gli interventi di Basso in *Prospettive e strategia della sinistra in Europa. Atti del 1. incontro, Parigi 26-27 febbraio 1970*, Roma, IPS, 1970, pp. 13-24, 137-146.

do dopoguerra aveva scritto lunghe analisi sulle dinamiche in corso nei partiti della sinistra, tenendo ferme contemporaneamente le specificità di ogni contesto nazionale e la necessità, per il socialismo occidentale, di offrire una risposta capace di difendere l'unità del movimento operaio di fronte alle tensioni che in campo internazionale stavano già preannunciando la contrapposizione bipolare. Negli interventi di questo periodo aveva rimarcato l'impossibilità di riprodurre modelli di socialismo identici, poiché ogni progetto rivoluzionario doveva essere declinato sulla base del contesto storico, politico e sociale del paese di riferimento. Malgrado tali differenze, l'obiettivo restava generalizzato: lavorare per l'unità del movimento operaio, abbattere il sistema capitalistico e realizzare la rivoluzione. In linea generale, Basso aveva incoraggiato il socialismo italiano ad avere una visione ampia e a mantenere una connessione con il quadro europeo: «un giro d'orizzonte attraverso l'Europa», aveva scritto ad esempio nell'autunno del 1946, «può essere un efficace contributo anche all'orientamento del nostro partito».[68]

Venti anni più tardi, le sue analisi sul socialismo europeo occidentale guardavano con preoccupazione alle trasformazioni avvenute nel capitalismo internazionale, ai meccanismi di integrazione in atto, ai ritardi con cui il movimento operaio europeo stava affrontando nuove sfide politiche e sociali.[69] La maggiore minaccia che Basso vedeva all'opera in Italia come nel resto dell'Europa occidentale era lo «svuotamento totale della vita democratica», accompagnato dalla crisi della sinistra e da un forte potere di influenza degli Stati Uniti.[70]

L'abbondante produzione teorica, la fitta corrispondenza con intellettuali e politici europei e il forte interesse per i movimenti anticoloniali iniziarono ad essere affiancati nella seconda metà degli anni Sessanta da un impegno politico e civile che proiettò in breve tempo Basso sulla scena mondiale. Fu questa infatti la dimensione in cui si sentì maggiormente a proprio agio dopo aver lasciato la direzione del Psiup a seguito dei contrasti sorti nel 1968 attorno all'invasione di Praga da parte delle truppe del Patto di Varsavia.[71] Basso partecipò ai lavori del Tribunale Russell I promosso nel 1966 da Bertrand Russell per sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale in merito alle violazioni del diritto internazionale commesse dall'esercito statunitense in

68 L. Basso, *Socialismo europeo (1)*, in «Quarto Stato», 16, 1946, pp. 238-240. Cfr. anche, tra gli altri: *Socialismo europeo (2)*, *ibid.*, 18, 1946, pp. 270-272; *In margine al Congresso del Partito socialista francese*, *ibid.*, 17, 1946, pp. 258-261; *Il congresso socialista francese*, in «Avanti», 27 agosto 1947; *Accantonata la ricostituzione dell'Internazionale socialista*, *ibid.*, 4 novembre 1947; *Anversa*, *ibid.*, 7 dicembre 1947.

69 Id., *Le prospettive della sinistra europea*, in *Tendenze del capitalismo europeo. Atti del convegno di Roma organizzato dall'Istituto Gramsci, 25-27 giugno 1965*, Roma, Editori Riuniti, 1966, pp. 253-308.

70 Id., *La sinistra italiana ed europea*, in «Momento», 14, 1967, pp. 5-14.

71 Id., *Cecoslovacchia: una sconfitta del movimento operaio*, in «Problemi del socialismo», 32-33, 1968, pp. 763-774; Id., *Rifiuto dei modelli*, *ibid.*, 35-36, 1968, pp. 1175-1181.

Vietnam contro la popolazione civile.[72]

Con l'intensificarsi dei suoi contatti internazionali, il rapporto tra democrazia e socialismo continuò ad essere la lente privilegiata con cui osservare fenomeni nuovi e inattesi quale era la «via cilena al socialismo», inaugurata nel 1970 dalla vittoria alle elezioni presidenziali del socialista Salvador Allende, sostenuto dalla coalizione di forze politiche della sinistra cilena Unidad Popular. Il programma "rivoluzionario" di riforme attuato da Allende fu naturalmente apprezzato da Basso, che incontrò il presidente a Santiago del Cile nell'ottobre 1971 in occasione di un convegno internazionale. Nel suo intervento, pur esprimendo la massima vicinanza all'esperimento cileno, avanzò seri e preoccupati dubbi sulla riuscita di quel progetto prevedendo la risposta, anche violenta, delle forze conservatrici che si opponevano al processo di transizione al socialismo nel paese latino-americano. Dall'incontro con Allende, Basso ricevette l'impressione di condividere la stessa concezione della democrazia.[73] Lo ricordò lui stesso due anni più tardi, pochi giorni dopo il colpo di stato dell'11 settembre 1973 nel quale il presidente cileno rimase ucciso:

> Era un democratico, ma lo era non solo perché, come tutti dicono, rispettava la Costituzione e le forme legalitarie. Lo era in un senso molto più profondo: Allende sapeva che il socialismo deve edificarsi sulla partecipazione effettiva delle masse. […] Allende rispettava la Costituzione del suo paese soprattutto perché sapeva che l'edificazione del socialismo non è un processo che può venire dall'alto […]. Quindi doveva essere perseguito attraverso tutta una serie di trasformazioni che era suo compito promuovere e che dovevano essere accompagnate da un'azione di base.[74]

Alla fine del 1973, da uomo politico ormai «senza partito», fu tra gli organizzatori del Tribunale Russell II contro la repressione in Brasile, Cile e in tutta l'America Latina. Come è stato osservato, esso rappresentò «una tappa importante del percorso di maturazione di una cultura globale dei diritti». Mobilitazione di massa, attività di studio, di ricerca e giurisdizionale, aspetti che avevano caratterizzato la "vocazione costituente" di Basso e la sua lunga esperienza come teorico e militante, lasciarono un'impronta riconoscibile nell'impostazione e nel metodo di lavoro del Tribunale, tanto da poter parlare di un "sistema Basso".[75]

La *Dichiarazione universale dei diritti dei popoli*, approvata ad Algeri il 4 luglio 1976, riassumeva di fatto l'ultima fase dell'impegno internazionalista di Basso, volto a conferire rilevanza giuridica a quelle battaglie politiche con l'obiettivo di rinnovare

72 Monina, *Lelio Basso*, cit., pp. 274-291. Sull'attività del Tribunale Russell cfr. anche Tolomelli, *L'Italia dei movimenti*, cit., pp. 88-89.

73 Monina, *Lelio Basso*, cit., pp. 302-307.

74 L. Basso, *I cileni – mi disse Allende – imparano a governarsi da sé*, in «Rinascita», 21 settembre 1973, pp. 6-7.

75 Monina, *Lelio Basso*, cit., pp. 308-315, 340-352.

il diritto internazionale:[76] essa affermava infatti il principio che i popoli sono soggetti del diritto internazionale al pari degli Stati.[77]

Il nuovo attivismo in campo internazionale convisse con un'impostazione classista che, sia pure attraverso una rielaborazione condizionata dai mutamenti intercorsi negli equilibri interni e internazionali, Basso conservò fino alla fine della sua vita. A quel punto, ormai nei tardi anni Settanta, egli individuò nella collaborazione tra paesi emergenti e movimento operaio dei paesi industrializzati nuove potenzialità per il raggiungimento di una «rivoluzione articolata», esito cioè di strategie di partenza diverse ma coordinate, che in ultima analisi significava «rivolgimento», senza dover necessariamente far ricorso alle "barricate". Deluse le speranze di vedere realizzata la rivoluzione in Europa specialmente dopo i fatti di Praga, il leninismo, secondo Basso, poteva conservare una propria attualità solo nelle società prive di un'economia industriale, quelle definite allora del "Terzo mondo"; aveva al contrario perso la sua validità in Occidente, dove l'interazione tra Stato e società aveva reso del tutto superato l'obiettivo della presa del "Palazzo d'inverno" e i lavoratori industriali – oltretutto, ormai entrati in una fase di forte ridimensionamento numerico e di marginalizzazione – non erano disponibili ad azioni radicali. In conclusione, la rivoluzione che negli anni Settanta aveva in mente nella sfera occidentale era quella da realizzare «nella società civile, nei rapporti umani, nei valori, nella coscienza dell'uomo». L'orizzonte in cui inserirla era di lungo periodo,[78] secondo una convinzione in lui da sempre radicata.

3. Il nesso tra gli spazi: alcune considerazioni

Il nesso nazionale-internazionale in Lelio Basso si presta ad essere interpretato con un significato ambivalente. Ad una prima lettura, esso può essere ricondotto alle connessioni e alle interdipendenze che egli, come altri osservatori del tempo, aveva rintracciato fin dal secondo dopoguerra tra la politica italiana e quella internazionale, condizionate entrambe dallo scontro bipolare iniziato definitivamente nel 1947. Tra i numerosi scritti del periodo repubblicano, Basso tornò più volte sugli intrecci tra queste dimensioni, articolando le sue analisi rispetto agli spazi nazionale, europeo e globale.

Oltre all'esame di equilibri e dinamiche di carattere generale, come si è visto le sue riflessioni furono indirizzate anche all'approfondimento dei cambiamenti che riguar-

76 Collotti, *Introduzione*, cit., p. XXIV.

77 Cfr. *Discorso introduttivo* di Basso alla Conferenza internazionale di Algeri del 1-4 luglio 1976, in «I Diritti dei popoli», 4, 1976, pp. 4-6.

78 Per queste riflessioni di Basso si rinvia in particolare alla sua ultima intervista, rilasciata a Piero Eleuteri pochi giorni prima di morire: *La mia speranza resta sempre l'unità del movimento operaio*, in «Avanti», 17-18 dicembre 1978.

davano il mondo socialista europeo, tenendo ferme le distinzioni esistenti non solo tra i modelli orientale e occidentale, ma anche quelle interne a quest'ultimo, riconducibili all'area laburista e scandinava da una parte e a quella «latina» dall'altra. La difesa delle «vie nazionali al socialismo» rappresenta infatti un indubbio elemento di continuità nel pensiero di Basso.

Allo stesso modo, nella sua produzione teorica occupò sempre una straordinaria rilevanza la questione dell'unità del movimento operaio, articolata sia sul piano nazionale che su quello internazionale. La prospettiva classista lo portava a ritenere necessario un reciproco e positivo scambio di influenze tra i due ambiti finalizzato proprio al rafforzamento dell'azione unitaria, sia pure alla luce delle profonde trasformazioni verificatesi dal 1945 in poi. Questa posizione lo aveva indotto a contestare, alla fine degli anni Quaranta, l'ipotesi di ricostituzione dell'Internazionale socialista, della quale criticava l'adesione alla politica atlantica e una contrapposizione al campo comunista che non condivideva, poiché fonte di divisione del movimento operaio internazionale. Per il modo in cui si stava configurando, un'organizzazione di questo tipo non poteva che alimentare tensioni all'interno della galassia socialista a causa delle diverse sensibilità che la componevano, senza contare che egli collocava «completamente al di fuori del marxismo» buona parte dei partiti socialisti nordeuropei.[79]

Un ulteriore campo di indagine in cui Basso mise in relazione i piani nazionale e internazionale nel lungo periodo riguarda il rapporto tra democrazia e socialismo. Come si è avuto modo di vedere, dal suo punto di vista esisteva una piena corrispondenza tra i due termini e la relazione tra essi poggiava sul riconoscimento dei diritti.

Tuttavia, tutti gli aspetti fin qui richiamati che caratterizzano la biografia intellettuale e politica di Basso hanno come comune denominatore i diritti, che emergono come il tratto unificante del suo pensiero e della sua azione politica. Il secondo significato con cui può essere interpretato il nesso nazionale-internazionale in Lelio Basso rinvia perciò alla centralità del riconoscimento dei diritti politici, sociali ed economici, che egli rivendicò con forza in entrambi i contesti.

Il tema dei diritti e la loro difesa lo spinsero ad esporsi in prima persona tanto sulla scena politica nazionale quanto su quella internazionale. Nel primo dei due ambiti, il suo impegno in questo senso ebbe una particolare visibilità nella sfera pubblica soprattutto quando partecipò ai lavori dell'Assemblea costituente. Negli anni successivi esso proseguì sul piano del dibattito politico, giuridico e culturale, all'interno del quale portò avanti ininterrottamente una battaglia trentennale in favore dell'attuazione del dettato costituzionale. Inoltre, la sua "lotta per i diritti" emerse in Italia anche attraverso la professione di avvocato, specialmente negli anni del secondo dopoguerra, quando assunse la difesa di partigiani e lavoratori accusati di fatti violenti.[80]

79 L. Basso, *Luoghi comuni e realtà politica. L'Internazionale*, *ibid*., 4 giugno 1948.

80 Alcune arringhe furono pubblicate in L. Basso, *La democrazia dinanzi ai giudici*, Mi-

Come era accaduto in campo nazionale, anche in quello internazionale una produzione prevalentemente concettuale si tradusse in un secondo momento in un lavoro politico dal forte significato civile che aveva come proprio fondamento il riconoscimento dei diritti. Ai numerosi contributi teorici pubblicati sulle riviste internazionali dalla fine degli anni Quaranta, seguì infatti un'intensa attività politica sulla scena mondiale culminata nella partecipazione e promozione del Tribunale Russell I e II. Scomparsa ormai dal suo orizzonte la possibilità di realizzare tramite la rivoluzione il socialismo nella sfera occidentale – Italia, ovviamente, compresa – la difesa dei diritti divenne così la massima espressione del suo impegno politico sulla scena internazionale a partire dalla metà degli anni Sessanta.

Questo secondo modo di intendere il nesso nazionale-internazionale in Basso sposta quindi l'analisi sulla sua figura, nella quale tale nesso, rappresentato dal tema dei diritti, risulta interno alla sua personalità.

Anni fa è stata evidenziata la continuità nel lavoro intellettuale e politico di Basso nella difesa della libertà: contro il fascismo, lo stalinismo e poi il militarismo statunitense. Lo stesso genere di continuità, che si snoda lungo quasi tutto il Novecento, si riscontra anche nella difesa dei diritti: in una prima fase con uno sguardo più attento ai diritti della "persona", che si trattasse di cittadini o di lavoratori, successivamente esteso ai diritti dei popoli che, nel mondo, vivevano in contesti di repressione antidemocratica.[81] Fu proprio l'impegno politico e civile per l'affermazione dei diritti dei popoli a renderlo negli anni Sessanta e Settanta protagonista di reti e linguaggi transnazionali che ruotavano attorno al tema del rapporto tra marxismo e diritti.

lano, Edizioni di cultura sociale, 1954.

81 M. Salvati, C. Giorgi, *Guida alla lettura*, in L. Basso, *Scritti scelti. Frammenti di un percorso politico e intellettuale (1903-1978)*, a cura di M. Salvati, C. Giorgi, Roma, Carocci, 2003, pp. 11-28.

GUIDO LEVI

IL COMITATO PARLAMENTARE ITALIANO PER L'UNIONE EUROPEA

Il 29 maggio 1947 si formò ufficialmente presso l'Assemblea costituente il Comitato Parlamentare Italiano per l'Unione Europea (Cpiue). In tale occasione venne approvato uno Statuto che specificava, all'articolo 3, che lo

> scopo di detto Comitato è quello di affermare nel Paese, nei Partiti, nel Parlamento e nel Governo la necessità di una politica Estera intesa al raggiungimento dell'Unione Europea e di mantenere i contatti con i comitati analoghi parlamentari delle altre nazioni, nonché con tutte le organizzazioni che in Italia e all'Estero sono guidati dall'idea dell'Unione Europea.[1]

La nascita del Comitato e gli obiettivi indicati rappresentano senz'altro un'ulteriore conferma della lungimiranza dei nostri padri costituenti, capaci di guardare non solo al presente ma anche al futuro, sino a immaginare nuovi equilibri e nuovi scenari internazionali. Ma c'era evidentemente dell'altro, come si evince dal riferimento all'esistenza di analoghi comitati parlamentari formatisi nello stesso periodo in altri Stati europei.

1 Archivio Storico dell'Università degli Studi di Pavia, Fondo Giacchero (d'ora in avanti FG), Statuto del Comitato Parlamentare per l'Unione Europea. Gli originali del Fondo Giacchero si trovano presso gli Archives cantonales vaudoises (ACV) di Losanna. Pavia conserva in fotocopia solo una parte del fondo, ma si tratta per noi della parte più interessante, essendo quella relativa al suo impegno europeista.

Artefice dell'iniziativa fu principalmente Enzo Giacchero, un parlamentare democristiano eletto nella circoscrizione di Alessandria, Asti e Cuneo.[2] Si trattava di un trentacinquenne, che si era fatto conoscere per aver partecipato alla Resistenza nelle formazioni autonome piemontesi, di tendenza monarchico-badogliana, con il nome di battaglia di Yanez: vicecomandante della VI divisione alpina "Asti" a partire dall'agosto 1944, era stato poi commissario del Comando Piazza di Asti e quindi prefetto della liberazione della città su indicazione del Cln provinciale.[3]

Nella sua formazione avevano giocato un ruolo importante sicuramente il padre Silvio, docente universitario ma anche consigliere comunale ad Asti e consigliere provinciale ad Alessandria del Partito popolare; Augusto Monti, suo professore al Liceo D'Azeglio, antifascista di Giustizia e Libertà in seguito condannato a cinque anni di carcere dal Tribunale speciale; i compagni di scuola nonché amici Giulio Einaudi, Vittorio Foa, Valdo Fusi, Massimo Mila, Giancarlo Pajetta, Cesare Pavese e Tullio Pinelli, tutti intellettuali di grande spessore dichiaratamente antifascisti; il professor Gustavo Colonnetti, suo docente al Politecnico, anch'egli appartenente al mondo cattolico.[4]

Nel secondo dopoguerra egli, come sopra accennato, si era particolarmente impegnato sul fronte europeista, in Parlamento, nella Dc, e nei movimenti per l'unità europea. In maniera un po' semplicistica egli raccontava il nuovo impegno europeista come il risultato di una sorta di folgorazione avvenuta in una tenda d'ospedale a El Alamein, ospedale nel quale gli era appena stata amputata una gamba a causa di una ferita incurabile, dove si trovava in compagnia di un soldato inglese che aveva perso

2 Enzo Giacchero (Torino, 25 febbraio 1912 – Ivi, 26 marzo 2000). Ingegnere, negli anni Trenta era stato assistente universitario al Politecnico del capoluogo piemontese in Scienza delle costruzioni. Durante la Seconda guerra mondiale aveva combattuto in Africa con i paracadutisti della Folgore con il grado di tenente. Dopo l'Armistizio aveva preso parte alla Resistenza. Prefetto della liberazione di Asti, nel giugno 1946 era stato eletto deputato all'Assemblea costituente con oltre ventimila preferenze. Confermato in Parlamento nel 1948, si dimise dall'incarico nel settembre del 1952 per andare a rappresentare l'Italia presso l'Alta autorità della Ceca. In tale periodo era stato inoltre vicepresidente del gruppo parlamentare della Democrazia cristiana e segretario della seconda Commissione esteri. Europeista, era stato il principale promotore, nonché il primo presidente, del Comitato parlamentare italiano per l'Unione europea, e a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta aveva ricoperto la carica di presidente dell'Unione europea dei federalisti (Uef). Successivamente è stato direttore generale della Società per l'autostrada Torino-Piacenza e nei primi anni Settanta presidente dell'Unione industriale di Asti. Destò molto scalpore la sua partecipazione al progetto della Costituente di destra per la libertà promossa dal Msi-Dn nel 1975, perché il Movimento sociale italiano era un partito nazionalista, antieuropeista e che si richiamava al fascismo! Cfr. D. D'Urso, *Enzo Giacchero: pioniere dell'europeismo*, Roma, Bastogi Libri, 2013; A. Canavero, *Enzo Giacchero dall'europeismo al federalismo*, in S. Pistone, C. Malandrino (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma*, Firenze, Olschki, 1999, pp. 175-193; S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992, *passim*; *Enzo Giacchero*, in https://storia.camera.it/deputato/enzo-giacchero (dicembre 2019).

3 Cfr. D'Urso, *Enzo Giacchero*, cit., p. 14.

4 *Ibid.*, pp. 5-7.

in guerra entrambi i piedi: «quel giorno in cui ebbi una grande disgrazia, ringraziai il cielo che mi aveva dato questa grande luce di verità di comprendere che quell'uomo, che poche ore prima credevo un nemico, ora lo ritrovavo fratello per sempre».[5] A partire da quel giorno terribile dell'estate del 1942 egli infatti comprese che i popoli europei avrebbero potuto vivere in pace anziché in costante conflitto, forse anche in virtù del loro comune spirito cristiano.

La costituzione del Cpiue non fu tuttavia solo il frutto della lungimirante visione politica di Giacchero e di alcuni altri parlamentari "illuminati", facendo anche parte di un progetto più ampio, di carattere internazionale: l'Unione parlamentare europea (Upe). Promotore di questa iniziativa era un uomo che sin dagli anni Venti si era adoperato forse più di ogni altro in favore dell'unità europea: il conte austriaco Richard Coudenhove-Kalergi. Il nuovo clima internazionale, contrassegnato dall'inizio della guerra fredda, ne avrebbe poi favorito gli sviluppi.

1. Richard Coudenhove-Kalergi e la costituzione dell'Unione parlamentare europea

Il 1946 è un anno fondamentale nella storia dell'europeismo. Grazie soprattutto all'impegno di Winston Churchill, allora al culmine della sua popolarità a livello internazionale, l'ideale degli Stati Uniti d'Europa venne rilanciato in grande stile.[6] Decisivi risultarono in tal senso i due discorsi che egli pronunciò nell'arco di pochi mesi. Il primo era il celebre discorso di Fulton del 5 marzo, nel quale il leader conservatore britannico non solo aveva denunciato la cortina di ferro, ma aveva anche indicato l'esigenza dell'unità europea, intesa sostanzialmente come unione delle democrazie europee, cioè dell'Europa occidentale, in funzione antisovietica. Il secondo discorso, dal nostro punto di vista ancor più significativo, era invece quello pronunciato a Zurigo il 19 settembre, nel quale egli si era dichiarato a favore di «una sorta di Stati Uniti d'Europa» da realizzarsi attraverso la riconciliazione franco-tedesca, e aveva indicato un primo passo concreto in tale direzione nella creazione del Consiglio d'Europa.[7]

L'europeismo di Churchill era però differente rispetto a quello diffusosi nel perio-

5 Camera dei deputati, Atti parlamentari, 4 dicembre 1948, pp. 5109-5110.

6 Ricordiamo brevemente che Churchill era europeista sin dagli anni Trenta, ma allora riteneva che la Gran Bretagna, in virtù del suo grande Impero e del costituendo Commonwealth, avrebbe dovuto essere solo un partner, e non certo un membro a pieno titolo, di un'Europa federata. Nel 1940 egli si era distinto poi in qualità di proponente del coraggioso progetto dell'unione franco-britannica, che prevedeva, in risposta ai piani di conquista hitleriani, la creazione di organi comuni di difesa, di politica estera, finanziaria ed economica, una cittadinanza comune e un solo Gabinetto di guerra: questo progetto avrebbe potuto rappresentare il primo passo verso la creazione di una federazione europea. A questo proposito cfr. A. Bosco, *Federal Union e l'Unione franco britannica. Il dibattito federalista nel Regno Unito dal Patto di Monaco al crollo della Francia (1938-1940)*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 391-428.

7 Cfr. C.G. Anta (a cura di), *Winston Churchill: l'idea dell'Europa unita. Scritti e discorsi*, Milano, Bruno Mondadori, 2007, p. 55.

do resistenziale che, nella maggioranza delle sue componenti, auspicava la creazione di un'Europa "terza forza", un'Europa cioè unita da Est a Ovest, indipendente, e in grado di sintetizzare in un originale modello di sviluppo liberalismo e socialismo.[8] Non tutti i movimenti per l'unità europea condividevano pertanto l'impostazione di Churchill: su posizioni diverse era ad esempio schierato il Movimento federalista europeo (Mfe), il più importante tra i movimenti per l'unità europea allora presenti in Italia, la cui *leadership* era nel frattempo passata dalle mani di Ernesto Rossi e Altiero Spinelli a quelle di Umberto Campagnolo.[9]

Un secondo grande protagonista di quella stagione fu Richard Coudenhove-Kalergi[10] un uomo che per tutta la vita si sarebbe impegnato con straordinaria dedizione alla causa dell'unità europea. Fondatore nei primi anni Venti dell'Unione paneuropea – il primo movimento per l'unità europea organizzato – con l'obiettivo di scongiurare il ripetersi di tragedie immani quali la Prima guerra mondiale, nell'estate del 1946, di ritorno dagli Stati Uniti dove si era rifugiato con la famiglia sei anni prima, aveva iniziato a lavorare a un nuovo progetto che avrebbe preso corpo solo nell'anno suc-

8 A questo proposito cfr. W. Lipgens (ed.), *Documents on the History of European Integration*, vol. I, *Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1985; C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana e D. Preda (a cura di), *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza*, Bologna, Il Mulino, 2012.

9 Su queste vicende interne al Mfe la fonte privilegiata resta ancora l'autobiografia di A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Milano, Mondadori, 1993, pp. 413-415 (I ed. Il Mulino 1984, vol. I, e 1987, vol. II).

10 Figlio di un diplomatico dell'Impero austro-ungarico di origini aristocratiche e di una ragazza giapponese discendente di una famiglia di samurai, Richard Coudenhove-Kalergi era nato a Tokyo nel novembre del 1894. Dopo un'infanzia passata nel lusso di un castello di famiglia in Boemia, si era laureato in filosofia a Vienna. La Prima guerra mondiale lo aveva però condotto, quasi necessariamente, a occuparsi di politica, per evitare che potessero ripetersi in Europa altre carneficine. Partendo da queste premesse, egli aveva indicato l'unità europea come risposta all'esigenza di pace che si levava dai popoli nel volume *Paneuropa*, pubblicato nei primi anni Venti, un volume che avrebbe rappresentato il punto di riferimento per l'Unione paneuropea, il movimento politico da egli stesso fondato. Molte personalità avevano aderito al suo progetto: da Albert Einstein a Sigmund Freud, da Thomas Mann a José Ortega y Gasset. Tra i suoi interlocutori anche molti politici, con particolare riferimento ad Aristide Briand e Winston Churchill. Con la presa del potere da parte di Hitler, vennero meno tuttavia le condizioni per poter portare avanti il progetto europeista, ma caparbiamente, e forse anche ingenuamente, egli avrebbe comunque continuato a impegnarsi in tale direzione, individuando peraltro improbabili interlocutori in personaggi come Dollfuss e persino Mussolini. Dopo l'Anschluss egli si era rifugiato dapprima in Svizzera e poi negli Stati Uniti, dove aveva peraltro provato a convincere la classe dirigente americana dell'importanza strategica globale rappresentata da un'Europa unita. Nel dopoguerra dedicò tutte le sue energie a un nuovo grande progetto politico, l'Unione parlamentare europea, volto a unire nell'impegno europeista i parlamentari degli Stati nazionali, in quanto legittimi rappresentanti dei popoli europei. Per questa sua intensa attività politica, che egli avrebbe continuato sino alla fine dei suoi giorni, avvenuta nell'estate del 1972, gli fu assegnato in vita, nel Municipio di Aquisgrana, il Premio Carlo Magno. Per una dettagliata ricostruzione della biografia politica di Coudenhove-Kalergi, con particolare riferimento al suo impegno europeista, si rinvia a M. Iannò, *Paneuropa, una proposta. Coudenhove-Kalergi e l'unione dell'Europa*, Reggio Calabria, Laruffa, 2008.

cessivo: l'Unione parlamentare europea.

Il progetto in questa fase embrionale prevedeva l'organizzazione di un "Congresso sulla Federazione Europea" da tenersi a Ginevra nell'aprile del 1947, preceduto da una riunione a Gstaad – località svizzera nella quale egli in quel momento risiedeva – a metà settembre.[11] Merita di essere sottolineata la parola "federazione", perché solo tre anni prima, nel 1943, Coudenhove-Kalergi aveva elaborato, insieme al professor Arnold J. Zurcher, una bozza di Costituzione europea di carattere sostanzialmente confederale e aveva giustificato tale impostazione sostenendo che i tempi per la federazione non erano ancora maturi.[12]

L'iniziativa rientrava ancora nell'ambito dell'attività di Paneuropa, e in particolare di quel *Conseil Européen* costituito a New York durante la guerra da esuli politici europei, e del quale facevano parte un buon numero di francesi,[13] ma si trattava di un tipo di evento mai sperimentato prima. All'organizzazione del Congresso Coudenhove-Kalergi si dedicò con grande entusiasmo, ritenendo che il nazionalismo fosse ormai solo «un cadavere ambulante» e che vi fossero finalmente in Europa le condizioni per far germogliare gli ideali europeisti. Queste sue convinzioni trovavano qualche conferma nelle dichiarazioni di Churchill e De Gaulle, nei rovesci elettorali delle forze politiche più nazionaliste, nell'intensificarsi della propaganda in favore dell'unità europea.[14] L'obiettivo del Congresso era quello di orientare ulteriormente in direzione europeista la nuova classe politica del dopoguerra, mettendo egli a disposizione la sua esperienza pluridecennale e i contatti sviluppati con gli europeisti di ogni parte del vecchio continente: «Ce qui me semble la chose la plus importante c'est de coordiner, dans l'Europe entière, la politique étrangère des Socialistes, des Catholiques et des Liberaux vers l'idée de Fédération Européenne».[15]

Per il successo di quest'operazione era però necessario trovare una figura di riferimento carismatica e popolare, una sorta di *testimonial* per usare una brutta espressione derivata del lessico commerciale e mediatico. Coudenhove-Kalergi pensò subito a Churchill, un suo vecchio amico, con il quale era sempre rimasto in contatto, anche negli anni più tormentati della storia europea. Di qui la corrispondenza epistolare tra i due dell'estate del 1946, portata avanti in parte direttamente e in parte tramite Duncan Sandys, genero dello statista inglese e anch'egli figura di spicco del Partito conservatore. A fine agosto Sandys incontrò personalmente Coudenhove-Kalergi a

11 Lettera di Coudenhove-Kalergi a Duncan Sandys, 1° agosto 1946, in Fondo Coudenhove-Kalergi (d'ora in avanti FC-K), conservato presso gli Archives cantonales vaudoises.

12 Cfr. A.J. Zurcher, *La lotta per l'Europa unita 1940-1958*, Roma, Opere Nuove, 1964, pp. 21-41 (ed. or. *The Struggle to Unite Europe 1940-1958*, New York, New York U. P., 1958).

13 Lettera di Coudenhove-Kalergi a René Courtin, 24 agosto 1946, in FC-K.

14 Cfr. M. Posselt, *L'unione parlamentare europea*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, Milano, Jaca Book, 1992, pp. 228-229.

15 Lettera di Coudenhove-Kalergi a René Courtin, 17 luglio 1946, in FC-K.

Gstaad, approfittando di un periodo di vacanza in Svizzera con la famiglia.[16]

Venne quindi formato un comitato organizzativo presieduto da Coudenhove-Kalergi e da Fernando de los Ríos, un socialista spagnolo che era stato più volte ministro nei primi anni della seconda Repubblica ed era un esule politico dagli anni della guerra civile. Nei mesi successivi questo progetto assunse caratteri più precisi grazie all'invio di una lettera di invito a oltre 4000 parlamentari di 13 differenti Stati dell'Europa occidentale, con accluso un questionario in cui si chiedeva se essi fossero o meno favorevoli all'idea di una federazione europea. Il coinvolgimento dei parlamentari nel progetto europeo era a suo avviso di fondamentale importanza, perché essi erano non solo espressione della sovranità popolare, ma anche il tramite tra cittadini e istituzioni. Per questa ragione i parlamentari erano legittimati a formare un'Assemblea costituente europea capace finalmente di spingere i riottosi stati nazionali sulla strada dell'unità europea. Si aggiunga poi che la convocazione dei parlamentari rispondeva anche alla necessità di procedere tempestivamente su questa strada, perché secondo Coudenhove-Kalergi, con il rapido peggioramento del clima politico internazionale, non vi era ormai più molto tempo per scongiurare il pericolo di nuove guerre e nuove rivoluzioni.

Secondo Coudenhove-Kalergi tale progetto era compatibile con quello del gruppo di europeisti francesi guidato da René Courtin, che si prefiggeva l'obiettivo di «réunir cet hiver à Paris un grand congrès international, auquel nous inviterions les plus hautes personalités politiques de l'Europe occidentale»[17] e con quello al momento più vago portato avanti dallo stesso Churchill, che a Zurigo aveva indicato chiaramente un obiettivo, ma non una strada altrettanto precisa per conseguirlo. A questo proposito solo il 27 settembre 1946 Sandys avrebbe scritto a Coudenhove-Kalergi: «Churchill, Amery and I, together with one or two others, are meeting next week to consider what steps should now be taken».[18]

Di conseguenza, il 1 novembre 1946 Coudenhove-Kalergi formulò la proposta di costituire una nuova organizzazione chiamata United Europe, unificando Paneuropa con il costituendo *British Committee for a United States of Europe* di Churchill e Sandys. La nuova organizzazione avrebbe dovuto avere come presidente Churchill, vicepresidenti De los Ríos e Paul Van Zeeland – politico cattolico belga, già primo ministro a Bruxelles tra il 1935 e il 1937, nonché grande europeista – segretario generale Coudenhove-Kalergi stesso, vicesegretario Sandys. Sandys lo ringraziò della

16 Cfr. Archivi Storici dell'Unione Europea, fondo Movimento Europeo (d'ora in poi ME) 315, "Correspondance échangée entre Duncan Sandys et Richard Coudenhove-Kalergi, Secrétaire général de l'Upe, vol. 1, 1940-1946".

17 Lettera di Courtin a Coudenhove-Kalergi, 13 luglio 1946, in FC-K.

18 Lettera di Sandys a Coudenhove-Kalergi, 27 settembre 1946, in ME, 315. Anche Leopold Amery (1873-1955) era una figura di spicco del Partito conservatore, e in quest'ambito uno dei più stretti alleati di Churchill.

proposta, anche a nome di Churchill, il 7 novembre con una lettera, ma senza sbilanciarsi. Si limitò soltanto a dire che il lavoro organizzativo del gruppo inglese stava procedendo bene.[19]

In realtà la proposta dello United Europe non era piaciuta affatto a Sandys, che si sentiva quasi umiliato da quel ruolo di vicesegretario a lui riservato. A seguito di questa vicenda i rapporti tra Sandys e Coudenhove-Kalergi si raffreddarono progressivamente, ma non si interruppero mai in virtù dell'amicizia di Coudenhove-Kalergi con Churchill e dei preziosi contatti internazionali che egli portava comunque in dote. In quegli stessi mesi Coudenhove-Kalergi stabilì però un rapporto politico privilegiato con il già ricordato Paul Van Zeeland, allora impegnato a dar vita a un nuovo movimento per l'unità europea – la Lega Indipendente di Cooperazione Economica (Lice), futura Lega Europea di Cooperazione Economica (Lece) – che puntava soprattutto all'integrazione economica e monetaria dei Paesi europei estendendo al di fuori di Belgio, Olanda e Lussemburgo la recente esperienza del Benelux.[20]

Sin dai primi mesi del 1947 divenne evidente che l'iniziativa di Coudenhove-Kalergi sarebbe stata coronata dal successo. Già a fine gennaio, scrivendo a Churchill, il conte boemo non riusciva a trattenere la propria soddisfazione:

> Among the affirmative answers from France figures President Vincent Auriol; Vice-Premier Henri Teitgen; [Édouard] Daladier; Maurice Schumann; René Capitan[t]; [François] de Menthon and over sixty others; we have almost 200 italian «yes», including [Giuseppe] Saragat, Guglielmo Giannini, and Matteo Matteotti, the son of Mussolini victim; from Greece: Philip Dragoumis, Georges Papandreu, [Stylianos] Gonatas and other leaders of various parties.[21]

La maggior parte delle risposte erano inoltre positive. Alle personalità più eminenti presenti all'interno di questo gruppo, Coudenhove-Kalergi inviò un *Memorandum* e chiese loro di «set up Parliamentary Committees and to include European Federation into their party programs».[22]

Nel frattempo, anche grazie al suo lavoro, diventava sempre più evidente il sostegno statunitense nei confronti dell'europeismo, tanto che, in una lettera del 15 febbraio indirizzata al ministro degli Esteri cecoslovacco Jan Masarik, Coudenhove-Kalergi scriveva che lo stesso John Foster Dulles, futuro segretario di Stato nella presidenza Eisenhower, era diventato uno "sponsor" di questo progetto.[23] In mar-

19 Lettera di Sandys a Coudenhove-Kalergi, 7 novembre 1946, in ME, 315.

20 A questo proposito cfr. V. Dujardin, M. Dumoulin, *Paul van Zeeland, 1893-1973*, Bruxelles, Racine, 1997.

21 Lettera di Coudenhove-Kalergi a Churchill, 28 gennaio 1947, in FC-K.

22 *Ibid.*

23 Lettera di Coudenhove-Kalergi a Jan Masarik, 15 febbraio 1947, in FC-K. In questo caso Coudenhove-Kalergi faceva probabilmente riferimento al discorso pronunciato da Foster Dulles il 19 gennaio, in cui indicava proprio nella federazione lo strumento più adatto per uni-

zo il senatore dell'Arkansas William Fulbright presentò, insieme al collega Utah Elbert Thomas, una risoluzione al Congresso chiedendone il sostegno agli Stati Uniti d'Europa nell'ambito dell'Onu.[24] In un bell'articolo dedicato all'impegno europeista di Coudenhove-Kalergi, il «New York Times» così spiegava la nuova posizione americana:

> America's destiny, too, is linked inseparably to the fate of Europe. If Europe collapses in revolution and anarchy, it would be submerged by Asia. In such a world a United Western Hemisphere would become an encircled Island, floating in a hostile world.[25]

In questo articolo Coudenhove-Kalergi precisava che sino a quel momento le risposte affermative al questionario erano state 612, a fronte di soli 12 risposte negative, mentre nel mese successivo, in un comunicato del 28 aprile, diramato dalla nave *Queen Elizabeth*, aggiornava il numero a 646, dichiarava che i risultati erano sempre più incoraggianti e invitava i parlamentari europeisti a realizzare all'interno delle rispettive Assemblee nazionali una nuova rivoluzione gloriosa rifiutando «votre vote à tout candidat dont l'attitude envers l'Union Européenne est négative ou équivoque» e ripetendo «toujours la simple vérité que le morcellement de l'Europe nous amène, inévitablement, vers la guerre et le désastre, tandis que seule son union immédiate est capable de nous sauver!».[26]

2. La formazione del Comitato parlamentare italiano

Alcuni parlamentari si limitarono a rispedire al mittente il questionario compilato, altri espressero in maniera più chiara l'apprezzamento nei confronti dell'iniziativa e avviarono una corrispondenza con Coudenhove-Kalergi e con i suoi collaboratori. Tra i parlamentari italiani è questo il caso di Enzo Giacchero, che il 24 dicembre del 1946 gli manifestò esplicitamente il suo desiderio di collaborare concretamente. Coudenhove-Kalergi non si lasciò sfuggire la ghiotta occasione: gli rispose il 19 marzo "incaricandolo" di prendere contatto con i parlamentari italiani che avevano dichiarato di essere favorevoli alla federazione europea, perché in quel momento politicamente difficile sarebbe stato «important to gain the support of the majorities within the different European Parliaments to make it possible to force the governments to go ahead and to end the present lamentable state of European disunion».[27]

---

re i diversi popoli d'Europa.

24 Lettera di Coudenhove-Kalergi a Sandys, 24 marzo 1947, in FC-K.

25 R. Coudenhove-Kalergi, *Envisions United Europe as U.S. Bulwark*, in «New York Times», 10 marzo 1947.

26 R. Coudenhove-Kalergi, *A tous les Européens*, in FC-K, 28 aprile 1947.

27 Lettera di Coudenhove-Kalergi a Giacchero, in FC-K, 19 marzo 1947.

In realtà, nei mesi in cui l'Assemblea costituente venne chiamata a discutere il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana predisposto dalla Commissione dei 75, Giacchero non si fece portavoce in aula delle istanze europeiste, a differenza di altri parlamentari come ad esempio il socialista Gino Pieri,[28] membro della Commissione per i trattati internazionali. Quest'ultimo infatti, intervenendo il 15 marzo in aula durante la discussione sull'articolo 4 (futuro articolo 11), dopo aver dichiarato di parlare sia in qualità di deputato socialista, sia in veste di segretario di un'importante sezione italiana del Movimento federalista europeo (Mfe), aveva espresso il suo compiacimento per un articolo che a suo avviso sanciva «l'aspirazione alla creazione di vincoli federali fra gli Stati europei».[29]

L'articolo 4, la cui prima bozza era stata principalmente predisposta da Giuseppe Dossetti, conteneva sin dall'inizio un riferimento sia alla «rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli», sia alla possibilità di procedere alle limitazioni della sovranità «necessarie alla organizzazione e alla difesa della pace»,[30] ma non faceva esplicito riferimento alla prospettiva dell'unificazione europea. Il testo dell'articolo era poi passato, nel dicembre del 1946, all'esame della prima Sottocommissione, ed era stato sostanzialmente accettato in tale formulazione, nonostante qualche deputato avesse osservato che sarebbe stato meglio legare più strettamente, anche a livello linguistico, i due concetti, mentre altri costituenti, come ad esempio Mario Cevolotto del partito della Democrazia del lavoro, avevano opinato che fosse sconveniente introdurre esplicitamente in una Costituzione il principio della limitazione della sovranità nazionale. Parimenti non sarebbe stato accolto un emendamento del 6 febbraio 1947 proposto dall'azionista Emilio Lussu volto a inserire un più esplicito riferimento alla dimensione europea laddove si indicava genericamente l'organizzazione e la difesa della pace.[31]

Le correlazioni tra pace ed europeismo furono del resto presenti in molti interventi susseguitisi nel corso del dibattito, come nel caso dell'azionista Leo Valiani che nel suo discorso del 17 marzo lamentava la mancanza di un chiaro riferimento all'unità

28 Gino Pieri (Anagni, 1881 - Roma, 1952), medico e docente universitario, antifascista e partigiano, deputato del gruppo socialista. Cfr. *La Consulta Nazionale e i Deputati alla Costituente*, La Navicella 1987, p. 555; portale storico della Camera dei deputati.

29 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, sedute dal 25 giugno 1945 al 16 aprile 1947, Roma, Camera dei Deputati, 1970, p. 427. Nel suo intervento egli inoltre ricostruì la storia del MFE, pose l'accento sull'importanza della federazione europea nello sviluppo economico e nella difesa della pace del vecchio continente, criticò l'europeismo di Churchill per la sua connotazione divisiva, marcatamente antirussa, sottolineò che nell'Assemblea aveva preso forma un fronte federalista trasversale, formato da personalità di grande prestigio quali Piero Calamandrei, Luigi Einaudi, Ferruccio Parri e Carlo Sforza, per evidenziare solo i personaggi più illustri.

30 L. Bonanate, *Costituzione italiana: articolo 11*, Roma, Carocci, 2018, pp. 18-19.

31 *Ibid.*, p. 20.

europea e mondiale – il concetto veramente innovativo di quell'epoca – e di Celeste Bastianetto,[32] che intervenendo il 24 marzo suggeriva di modificare l'ultimo passaggio dell'articolo 4 in questo modo: «Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'unità dell'Europa o alla organizzazione e alla difesa della pace».[33]

Bastianetto nel suo intervento argomentò con toni entusiastici, e un po' enfatici, la sua proposta: «Noi siamo qui uniti per dare alla nostra Patria una grande Carta costituzionale; questa è la nostra speranza; e, se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola "Europa", noi incastoneremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa». Aggiungendo poi:

> Non sappiamo quello che sarà l'avvenire dell'Europa ed è forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così, sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei.[34]

Non devono stupire queste posizioni tanto nette a favore dell'Europa perché in realtà Bastianetto si riconosceva negli ideali dell'europeismo sin dagli anni Venti, avendo partecipato a una manifestazione dell'Unione paneuropea a Strasburgo nel 1924 in rappresentanza del Partito popolare ed essendo rimasto affascinato dalla figura di Coudenhove-Kalergi.[35] Parimenti egli aveva idealmente aderito al Piano Briand e già nelle pagine del suo Diario degli anni Trenta si trovavano espliciti riferimenti

32 Celeste Bastianetto (San Donà di Piave, 1899 – Venezia, 1953) è stato un avvocato e un politico italiano. Dopo aver combattuto nella Prima guerra mondiale ed essere stato decorato con una medaglia d'argento al valor militare, nel dopoguerra divenne consigliere provinciale del Partito popolare e si impegnò nell'associazionismo cattolico, in particolare nella Federazione degli universitari cattolici e nell'Associazione scautistica cattolica italiana, oltre che nelle associazioni dei mutilati e invalidi di guerra. Antifascista sin dagli anni Venti, nonché amico di Luigi Sturzo, durante la Seconda guerra mondiale prese parte alla lotta di liberazione e fu il rappresentante cattolico all'interno del Comando militare regionale veneto del Corpo volontari della Libertà. Per alcuni mesi conobbe anche le prigioni nazifasciste, ma poi fu liberato dai suoi compagni di lotta. Nel dopoguerra fu viceprefetto della liberazione a Venezia, sindaco di San Donà di Piave, deputato nell'Assemblea costituente eletto nella circoscrizione di Venezia, e senatore nella prima legislatura repubblicana. Per ragioni di salute si dimise nel 1952 da tutti gli impegni istituzionali. Per un profilo biografico cfr. S. Tramontin, *Celeste Bastianetto, 1899-1953: un partigiano per l'Europa*, Venezia, Comune di Venezia-Assessorato Affari Istituzionali-Associazioni Partigiane di Venezia, 1986.

33 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, cit., pp. 471 e 608.

34 *Ibid.*, p. 609.

35 Cfr. F. Zucca, *Celeste Bastianetto, un cattolico federalista. Nuove prospettive di ricerca*, in D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, tomo 2, Bologna, Il Mulino, pp. 777-808, con particolare riferimento alle pp. 786-787.

alla prospettiva federalista degli Stati Uniti d'Europa.[36] Tra il 1945 e il 1946 si era poi associato al Mfe, a dimostrazione non solo di convinzioni profonde ma anche della necessità di lottare concretamente per la realizzazione di tali ideali.

L'emendamento di Bastianetto fu accolto da applausi in aula, ottenne l'esplicito appoggio degli azionisti per bocca di Alberto Cianca, ma fu poi ritirato dallo stesso proponente su pressione del presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che temeva che tale formulazione potesse essere letta in funzione antiamericana e che difficilmente avrebbe potuto ottenere l'unanimità dei voti. Subito prima del voto sull'articolo 4, che si svolse nella tarda serata del 24 marzo, Bastianetto volle ancora precisare che la sua voleva essere solo una «affermazione di fede per ciò che sarà il domani: non sappiamo se gli Stati Uniti d'Europa o una Federazione di Stati europei; comunque, voto per l'unità di questa Europa di cui siamo cittadini».[37]

Giacchero, si diceva, non intervenne su queste tematiche in aula, probabilmente anche per ragioni legate all'organizzazione stessa del suo gruppo parlamentare, ma evidentemente continuò a impegnarsi per l'unità europea tessendo i contatti con i costituenti europeisti. Nella stessa direzione si era mosso anche l'azionista Ferruccio Parri, uno dei capi della Resistenza italiana, nonché primo presidente del Consiglio della nuova Italia democratica, che in marzo aveva ricevuto da Coudenhove-Kalergi la versione italiana del sopra citato *Memorandum* che invitava a costituire un «Comitato "parlamentario" per la Federazione Europea» con tutti coloro che avevano risposto positivamente al questionario di Coudenhove-Kalergi, a favorire l'adesione di tutti i deputati che si riconoscevano in questo obiettivo, ad esercitare una pressione in tal senso sul governo e sui partiti nazionali.[38]

Il *Memorandum* precisava inoltre che nel mese di giugno avrebbe dovuto tenersi a Ginevra un Congresso europeo al quale avrebbero preso parte le delegazioni dei Comitati parlamentari nella proporzione di un deputato ogni milione di abitanti. Il Congresso avrebbe dovuto prendere l'iniziativa di promuovere una campagna per la Federazione europea, decidere a quali altri Parlamenti nazionali estendere l'invito a partecipare, predisporre uno Statuto europeo. Tra gli altri obiettivi indicati: organizzare un plebiscito sulla Federazione, riunirsi periodicamente in modo da trasformar-

36 *Ibid.*, pp. 788-789.

37 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, cit., p. 611. L'importanza dell'articolo 4, e del dibattito suscitato, venne colta dalla dirigenza del Mfe, che però non nascose un po' di delusione per la vaghezza della formulazione del concetto di limitazione della sovranità nazionale. «È possibile vedere, in tale articolo, una precisa e netta presa di posizione in senso federalistico? Pur senza disconoscere l'importanza di quell'affermazione, non crediamo si possa rispondere affermativamente». A. Chiti-Batelli, *La clausola federalista nel progetto di Costituzione*, in «L'unità europea», III, 5-6, 28 marzo 1947, p. 1.

38 *Memorandum sull'organizzazione di un Parlamento per l'Europa*, in Fondo Parri (d'ora in avanti FP) conservato presso l'Archivio centrale dello Stato a Roma.

si in una specie di «Parlamento Preliminario per l'Europa», eleggere un Consiglio formato da capi di governo e di partito, che «costituirà la suprema autorità morale del Continente e guiderà l'Europa verso una nuova era di pace, prosperità e libertà».[39]

Frattanto, nella primavera del 1947, l'interesse di Coudenhove-Kalergi nei confronti dell'Italia cresceva di mese in mese per i buoni risultati conseguiti dal questionario nella penisola, i migliori di tutto il continente. In maggio egli trasmise allora a Giacchero l'elenco dei parlamentari italiani che avevano risposto affermativamente, commentando che si trattava della maggioranza dei parlamentari della Costituente e invitando nuovamente il suo interlocutore a procedere alla formazione del Comitato parlamentare italiano per la Federazione europea. Nella stessa missiva Coudenhove-Kalergi evidenziava che Comitati analoghi erano in via di costituzione all'interno dei Parlamenti di altri Paesi europei, ricordando che una riunione informale di parlamentari federalisti si sarebbe svolta ai primi di luglio a Gstaad e una seconda, più importante e plenaria, era prevista per settembre a Montreux. Dalla lettera emerge che erano intercorsi contatti anche con Leo Valiani e che i due si erano persino incontrati una volta a Washington. Coudenhove-Kalergi chiese perciò espressamente a Giacchero di coinvolgere anche Valiani in questi preparativi, certo del suo interesse verso l'iniziativa europeista.[40]

A fronte dell'entusiasmo di Giacchero e di alcuni tra i primi aderenti, si registrarono tuttavia anche le prime prese di distanza. Tra queste merita di essere sottolineata quella del deputato socialista Giancarlo Matteotti, generalmente indicato come Carlo, fratello del già ricordato Matteo, che dopo un'iniziale adesione al progetto manifestò molte perplessità in proposito dopo aver ricevuto e letto con attenzione il testo del *Memorandum* redatto da Coudenhove-Kalergi. In particolare, Matteotti non riusciva a comprendere le ragioni dell'esclusione della Russia, che gli sembravano più di carattere politico che geografico, e a maggior ragione il mancato coinvolgimento dei Paesi dell'Europa orientale, che europei erano a tutti gli effetti. A suo avviso infatti

> il mezzo di equilibrio più efficiente che possa portare il maggior peso nel far cessare l'atmosfera di tensione odierna nel campo mondiale, sarebbe proprio una grande Federazione di tutte le Nazioni d'Europa, col suo immenso peso economico e politico.[41]

Coudenhove-Kalergi non si sottrasse al confronto, anche se la sua risposta arrivò a poco meno di due mesi di distanza. Al deputato socialista egli spiegò che erano stati invitati solo i parlamentari di Assemblee liberamente elette e, per quanto concerneva la Cecoslovacchia e la Finlandia, deputati liberi di votare senza condizionamenti la linea della politica estera del proprio Paese. La scelta in favore o contro l'unità euro-

39 *Ibid.*

40 Cfr. Lettera di Coudenhove-Kalergi a Giacchero, in FG, 16 maggio 1947.

41 Lettera di Matteotti a Coudenhove-Kalergi, in FG, 20 maggio 1947.

pea avrebbe dovuto infatti essere una scelta libera e consapevole per poter avere un significato politico.[42]

Questa polemica può essere compresa solo in riferimento al nuovo clima politico generato in Europa dalla guerra fredda e in Italia dalla formazione del quarto governo De Gasperi che poneva fine alle esperienze di governo ciellenistiche escludendo contemporaneamente dall'esecutivo i rappresentanti della sinistra, sia socialista che comunista. Vale infatti la pena ricordare che meno di un anno prima, nel luglio del 1946, il gruppo parlamentare socialista all'Assemblea costituente aveva votato all'unanimità un ordine del giorno a sostegno delle posizioni espresse dal Movimento federalista europeo, ritenuto un movimento compatibile con i suoi tradizionali ideali internazionalisti, e favorevole alla creazione di un'Europa democratica capace di sottrarsi alle pericolose logiche dei blocchi contrapposti.[43]

In realtà, a fronte di poche defezioni, il numero dei parlamentari italiani aderenti al progetto di Coudenhove-Kalergi era cresciuto enormemente nel corso della primavera del 1947, tanto che il 1° giugno, in base ai dati fornitici dal fondatore di Paneuropa, quelli favorevoli erano ben 305, corrispondenti al 55% del totale, la percentuale più elevata dell'intera Europa. Al secondo posto figuravano infatti gli olandesi con il 37%, con quasi venti punti di distacco, e ancora più in basso francesi e svizzeri con il 35%.[44]

In un clima di grande entusiasmo il 29 maggio si era giunti pertanto alla Costituzione del Cpiue e all'approvazione dello Statuto. Lo stesso Giacchero ne diede notizia a Coudenhove-Kalergi il 31, e ricevette risposta già alcuni giorni dopo. Coudenhove-Kalergi si complimentò sia per la formazione del Comitato sia per la sua nomina a presidente, ribadì che analoghi comitati si erano già formati in Gran Bretagna, Francia e Belgio, e aggiunse che essi erano capeggiati rispettivamente dal laburista Gordon Lang, dal cattolico André Noel e dal socialista Jean Bohy. Gli chiese inoltre di formare una piccola delegazione (5-6 membri), meglio ancora se composta da esponenti di diversi partiti, per partecipare all'incontro informale di Gstaad e coordinare con i rappresentanti dei vari comitati nazionali le linee d'azione.[45]

Non tutti i parlamentari che avevano risposto positivamente a Coudenhove-Kalergi, aderirono automaticamente al Comitato. Un primo elenco degli aderenti lo predispose Giacchero nella seconda metà di giugno, indicando 84 nominativi. Tra essi vi erano illustri personalità quali Guglielmo Giannini, giornalista e fondatore del movimento dell'Uomo qualunque, Ferruccio Parri e Leo Valiani, entrambi azionisti

42 Lettera di Coudenhove-Kalergi a Matteotti, in FG, 15 luglio 1947.

43 Cfr. *Ordine del giorno*, in «L'unità europea», II, 15-16, 25 agosto 1946, p. 1.

44 «The following answers have been given until now to the questionnaire», Gstaad, 1 giugno 1947, in FG.

45 Cfr. Lettera di Coudenhove-Kalergi a Giacchero, in FG, 2 giugno 1947.

che erano stati ai vertici della Resistenza. Nella lista figuravano inoltre alcuni giovani che avrebbero avuto un grande avvenire politico come Vittorio Foa, Giovanni Leone, Agostino Novella, Oscar Luigi Scalfaro. Essi solo sul piano teorico rappresentavano la pluralità di partiti presenti nell'Assemblea costituente: 54 su 84, corrispondente a oltre il 64% del totale, erano infatti democristiani, e non era sufficiente affermare che si trattava del partito di maggioranza relativa. Il secondo gruppo era rappresentato poi dai "qualunquisti", con 9 aderenti, partito che alle elezioni del 2 giugno 1946 aveva ottenuto il 5,3% ed eletto 30 parlamentari. Tutti gli altri gruppi risultavano invece sottodimensionati: 8 socialisti, 3 azionisti, 3 liberali dell'Unione democratica nazionale, 3 repubblicani, per non parlare dell'unico deputato comunista presente (il partito aveva ottenuto poco meno del 19% alle elezioni del 2 giugno 1946) e dell'unico deputato monarchico.[46]

Il 20 giugno, nel corso di una conferenza stampa tenuta a Berna, Coudenhove-Kalergi presentò l'imminente costituzione dell'Unione parlamentare europea (Upe), prevista a Gstaad per il 4 luglio. Si trattava del punto di arrivo di un percorso iniziato nel novembre del 1946 con l'invio dei questionari, poi sviluppatosi nei mesi successivi con la formazione dei Comitati parlamentari in vari Stati europei (ai tre già ricordati bisognava aggiungere il Comitato italiano presieduto da Giacchero, quello greco, presieduto dal socialdemocratico Léon Maccas, e quello svizzero guidato dal radicale Ernest Boerlin), e che sarebbe quindi sfociato nell'Upe, un'organizzazione di carattere parlamentare indipendente da tutti gli altri movimenti per l'unità europea.[47]

Il significato politico dell'iniziativa era così riassunto da Coudenhove-Kalergi:

> Ce Parlement Européen représentera, no pas les gouvernements, mais les peuples de l'Europe dans leur désir d'assurer une paix durable, une prospérité croissante et des garanties pour la liberté personnelle de tous les hommes et toutes les femmes de l'Europe. C'est le Parlement Européen qui décidera quels autres parlements nationaux seront invités à participer à ses travaux et réunions suivantes. Au nom de l'Europe, ce Parlement prendra toute initiative d'ordre politique, économique et culturel qui lui semblera bon pour hâter la création d'une Fédération Européenne par l'intermédiaire des Gouvernements et de l'ONU, selon l'Article 52 de sa Charte. Ce Parlement Préliminaire de l'Europe continuera ses travaux jusqu'au jour où il pourra déposer son mandat entre les mains d'une Assemblée Constituante Européenne, élue par les peuples de l'Europe.[48]

Undici furono i deputati italiani invitati a partecipare al *meeting* di Gstaad: Vittorio Badini Confalonieri (Udn), Celeste Bastianetto (Dc), Roberto Bencivenga (Bnl), Michele Camposarcuno (Dc), Filomena Delli Castelli (Dc), Nicola La Gravinese (Uq), Ferruccio Parri (PdA), Giuseppe Perrone Capano (Udn), Gino Pieri (Psi) e

46 Elenco aderenti al Cpiue, in FG, s.d. ma ragionevolmente databile giugno 1947.

47 Cfr. *Vers un Parlement de l'Europe*. Conférence de Press, Berna, in FG, 20 giugno 1947.

48 *Ibid.*

Guido Russo Perez (Uq), oltre, naturalmente, a Giacchero.[49] Ma Pieri, il cui malcontento evidentemente covava da tempo, rinunciò, spiegandone le ragioni al presidente in riferimento ad alcune recenti dichiarazioni di Coudenhove-Kalergi:

> Ora io non metto in dubbio la buona fede e l'idealismo di Coudenhove-Kalergi, ma il fatto stesso che egli, austriaco, vive negli Stati Uniti e insegna nell'Università di New York, fa arguire che si è fatto inconscio strumento della politica americana. Stando così le cose, la sola logica condotta di noi – che non vogliamo l'egemonia americana né quella russa, ma la creazione di una nuova Europa sinceramente democratica e pacifista – sarebbe quella di non intervenire al convegno interparlamentare, oppure di presentarsi con il programma, di contestarne la validità per l'esclusione dall'invito delle Nazioni dell'Europa Orientale, e poi ritirarsi. Ma vale la pena di fare il viaggio per levarsi il gusto di una semplice, platonica e sterile protesta?[50]

Anche Parri non avrebbe partecipato alla riunione internazionale, ma in questo caso le ragioni erano di natura istituzionale e furono motivate con l'assunzione di impegni pregressi. I due parlamentari furono pertanto sostituiti dai colleghi Edoardo Clerici (Dc) e Tommaso Zerbi (Dc), sbilanciando però ulteriormente in senso moderato la composizione della delegazione.[51] Nella cittadina Svizzera spettò a Giacchero il compito di portare un breve saluto a nome del Comitato parlamentare italiano per l'Unione Europea, e come presidente del Cpiue egli venne cooptato nel Consiglio della costituenda Unione parlamentare europea.[52]

3. L'attività del Comitato nella fase finale della Costituente

La prima fase di vita dell'Unione parlamentare europea, ufficialmente costituitasi il 1° agosto 1947, non fu tuttavia semplice, per il peggioramento dei rapporti tra i diversi movimenti per l'unità europea che si era manifestato nel corso degli ultimi mesi. In tal senso non deve trarre in inganno l'accordo raggiunto a Parigi il 20 luglio tra i delegati di tali movimenti per dar vita a un *Liaison Committee* per il coordinamento dell'azione dei movimenti stessi. Firmarono l'accordo Józef Retinger e Daniel Serruys per la Lice, Hendrik Brugmans, Alexandre Marc e Raymond Silva per l'Unione Europea dei Federalisti (Uef), costituitasi ufficialmente a Parigi nel dicembre del 1946, Léon Maccas per l'Unione parlamentare europea (Upe), che, come abbiamo visto, si era formata a Gstaad solo pochi giorni prima, Gordon Lang e Duncan Sandys per il Comitato britannico dello United Europe Movement (Uem), e René Courtin e An-

49 Cfr. Lettera di Giacchero a Coudenhove-Kalergi, in FG, 20 giugno 1947.

50 Lettera di Pieri a Giacchero, in FG, 22 giugno 1947.

51 Lettera di Giacchero al Presidente dell'Assemblea costituente, in FG, 28 giugno 1947.

52 Rapport sur le travaux de la Conférence Parlamentaire Européenne à Gstaas, in FG, les 4 et 5 juillet 1947.

dré Noel per il Conseil Français pour l'Europe Unie, il suo omologo francese. Venne anche abbozzata una prima divisione del lavoro, con la Lice che si impegnava ad approfondire le questioni economiche dell'integrazione europea in risposta al Piano Marshall e alla prospettiva dell'unione doganale, i francesi che si mobilitavano per organizzare una grande manifestazione popolare europeista a Parigi in autunno, gli inglesi pronti ad occuparsi del tema della propaganda, mentre la Upe avrebbe portato avanti il suo lavoro sui parlamentari nazionali e l'Uef avrebbe cercato di coinvolgere nell'iniziativa i vari movimenti federalisti sparsi nel continente.

Luglio fu un mese di grande attività anche per il Comitato parlamentare italiano per l'Unione Europea, che si riunì a Montecitorio già il giorno 11 per riferire sull'incontro preparatorio di Gstaad, sul I Congresso parlamentare europeo, messo in calendario per settembre, e per fare il punto sulla situazione economica del vecchio continente nella prospettiva della costituzione di un "coordinamento economico europeo".[53] I risultati di questa discussione si tradussero nell'ordine del giorno presentato da Bastianetto, Parri e da Ezio Vanoni – già ministro del Commercio con l'Estero durante il terzo governo De Gasperi e futuro ministro delle Finanze e poi del Bilancio – e approvato all'unanimità dal Comitato il 18 luglio, che considerava «essenziale per la difesa della civiltà europea, e quindi par la rinascita del nostro Paese», che

> l'iniziativa Marshall ed eventuali altre iniziative di solidarietà internazionale non si esauriscano nella semplice organizzazione di soccorsi ai popoli percossi dalla guerra, ma sia[no] l'inizio di un nuovo ordinamento economico e politico europeo, il quale realizzi al di sopra delle frontiere e degli egoismi particolari, nella linea della naturale convergenza e complementarietà delle varie economie, un più sicuro equilibrio tra bisogni e risorse del nostro continente.[54]

Il 21 luglio Giacchero sollecitò nuovamente i parlamentari italiani che avevano risposto in maniera affermativa al questionario di Coudenhove-Kalergi ad aderire formalmente al Comitato, che nel frattempo aveva superato quota 130 con uno straordinario incremento di quasi 50 unità in poco più di un mese.[55] Il suo appello ebbe successo e determinò effettivamente nuove adesioni, alcune particolarmente significative, come ad esempio quella di Giuseppe Dossetti, uno dei deputati che si erano maggiormente distinti nell'ambito dell'Assemblea costituente.[56]

Nelle settimane successive il compito principale del Cpiue divenne quello di formare una delegazione numerosa e rappresentativa per il Congresso di Gstaad, come espressamente richiesto da Coudenhove-Kalergi, che chiedeva inoltre fossero presenti al suo interno uomini di governo e capi di partito. L'operazione non fu tuttavia sem-

53 Comunicato all'ANSA, in FG, 11 luglio 1947.

54 Ordine del giorno del CPIUE, in FG, 18 luglio 1947.

55 Circolare di Giacchero ai parlamentari, in FG, 21 luglio 1947.

56 Lettera di Dossetti a Giacchero, in FG, 31 luglio 1947.

plice, perché la piega assunta dal Piano Marshall aveva irrimediabilmente allontanato i deputati di sinistra dal Comitato, come ben esemplificato dalla già ricordata vicenda del socialista Gino Pieri, e perché anche all'interno dei partiti europeisti, schierati al centro o nell'area moderata, molte erano state le defezioni a causa di concomitanti impegni parlamentari o di partito. Alla fine i partecipanti italiani sarebbero risultati una trentina, numero sicuramente discreto ma inferiore alle aspettative sia di Giacchero che di Coudenhove-Kalergi, cui andava aggiunto, oltre ad accompagnatori e consorti, il giornalista Mario La Rosa, che aveva espressamente chiesto di partecipare autodefinendosi un federalista convinto.[57]

A Gstaad, l'8 settembre, spettò naturalmente a Giacchero pronunciare il discorso a nome della delegazione nazionale. Le sue parole fecero riferimento alla necessità di trarre profitto dagli insegnamenti della storia, che nel ventennio passato aveva mostrato come il nazionalismo, il razzismo e l'autoritarismo fossero forieri solo di guerra e distruzione; all'esempio positivo della Svizzera, «che da secoli offre all'Europa tormentata l'esempio meraviglioso di intesa fra uomini di razza, lingua, religione diverse»;[58] alle radici profonde dell'europeismo italiano. A questo proposito Giacchero aveva affermato:

> Noi italiani abbiamo nel sangue il senso dell'Universale. Nell'Italia ebbero radice e dall'Italia trassero forza due grandi attuazioni dell'unità europea, che sole si realizzarono nella storia di questo vecchio mondo: l'Impero romano che di fatto fu una Federazione di Stati ed il Cristianesimo, che ancora oggi è l'unico cemento spirituale dell'Europa.[59]

Obiettivamente il suo non fu un gran discorso, soprattutto per un eccesso di retorica che andava oltre la tradizionale enfasi oratoria, e che culminò nella parte conclusiva:

> Marciamo uniti verso un mondo di pace, di lavoro, di lealtà e di benessere. Dipende da noi realizzarlo. I nostri figli e i nostri nipoti attendono da noi la pace o la guerra. Allontaniamo da essi l'amaro calice della guerra che noi dovemmo bere fino alla feccia. Diamo loro la dolce pace. Dio benedirà la nostra opera. Dalle rovine e dalle distruzioni e dal dolore che noi abbiamo patito, sorga un mondo nuovo in cui l'Europa non più divisa da odii insensati e da egoismi ciechi, ma unita nella comprensione e nel lavoro possa ancora scrivere a mezzo dei suoi figli migliori, pagine immortali.[60]

Il Congresso di Gstaad, che si chiuse il 10 settembre, suscitò grande eccitazione tra

57 Mario La Rosa, insieme ai colleghi Emilio Frattarelli, Salvatore Lombardo Restivo e Regdo Scodro, il 6 settembre 1947 fu inoltre tra i fondatori del Sindacato Italiano Stampa Europeista, che aveva come finalità dichiarata quella di «collaborare alla propagazione in Italia dell'idea di Europa». Lettera di Regdo Scodro a Giacchero, in FG, 6 settembre 1947.

58 Discorso pronunciato da Giacchero a Gstaad, in FG, 8 settembre 1947.

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

i partecipanti per gli obiettivi ambiziosi che si poneva, tra cui spiccava quello di dare vita a un'Assemblea costituente europea, eletta dai Parlamenti degli Stati nazionali o direttamente dai popoli, e incaricata di scrivere una Costituzione federale.[61] Il clima di entusiasmo venne tuttavia funestato da un improvviso lutto che colpì la delegazione italiana e, più in generale, tutta la Upe: l'improvvisa scomparsa a Losanna del parlamentare Carlo Bassano, membro del gruppo della Democrazia del Lavoro.

La folta presenza di deputati democristiani nel Comitato non deve indurre nell'errore di credere che tutto il partito fosse orientato in maniera compatta su posizioni europeiste. A questo proposito Daniela Preda ha ricordato sia lo sconforto di Bastianetto quando, nell'autunno del 1947, vide i suoi compagni di partito lasciar cadere la proposta, da lui stesso formulata insieme ai colleghi Giacchero e Attilio Piccioni, di dar vita a un'associazione unitaria che radunasse tutti i cattolici che volevano lavorare per l'unità europea, sia la delusione di Giacchero, che due mesi dopo, al Congresso di Napoli della Dc, non riuscì a trasformare l'unità europea in uno degli obiettivi prioritari nel programma di politica estera del partito.[62]

L'ottimismo e l'entusiasmo di Gstaad stentarono perciò a tradursi in iniziative politiche di particolare rilievo sia in Italia che nel resto d'Europa. Forse, nel caso italiano, pesarono negativamente sull'attività del Cpiue anche le divisioni che in quei mesi stavano lacerando il mondo europeista e il Movimento federalista europeo in particolare, che, com'è noto, al suo interno raccoglieva anche posizioni molto critiche su Gstaad, l'Upe, Coudenhove-Kalergi e, più in generale, sul legame tra europeismo e atlantismo.[63]

In ogni caso, sfruttando i buoni rapporti instaurati dal Comitato con il Governo, Giacchero – insieme a Bastianetto, Benvenuti, l'ex azionista Piero Calamandrei, il "qualunquista" Giannini, Pieri e molti altri Costituenti – il 14 novembre rivolse un'interpellanza urgente al presidente del Consiglio De Gasperi e al ministro degli Esteri Sforza per sapere «quali provvedimenti [fossero] disposti a prendere per dare rapida attuazione ai voti formulati dalla Conferenza Parlamentare Europea di Gstaad del settembre scorso».[64] E il 27 novembre ancora Giacchero scrisse al ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni Umberto Merlin per sottoporgli il progetto, messo a

61 Conférence Parlementaire Européenne, Résolution, in FG, s.d. ma 10 settembre 1947.

62 Cfr. D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 390-391.

63 A questo proposito mi permetto di rinviare a G. Levi, *Il Movimento federalista europeo a Genova e in Liguria. Dal secondo dopoguerra al fallimento della Comunità europea di difesa (1945-1954)*, Genova, Ecig, 2012, con particolare riferimento alle pp. 237-261, oltre a Canavero, *Enzo Giacchero*, cit., p. 183.

64 Interpellanza urgente al presidente del Consiglio dei ministri e al ministro per gli Affari esteri, in FG, 14 novembre 1947.

punto dalla Segreteria generale dell'Upe, per l'emissione di un francobollo europeo.[65]

Nella fase finale dei lavori dell'Assemblea costituente inevitabilmente gli impegni parlamentari rallentarono tuttavia l'attività del Comitato, che però nel gennaio del 1948 colse il suo successo più significativo, allorché la Commissione trattati internazionali della Costituente, presieduta da Ivanoe Bonomi, approvò all'unanimità un suo ordine del giorno favorevole agli Stati Uniti d'Europa. Tale ordine del giorno ottenne anche l'adesione personale del ministro Sforza, che aggiunse inoltre di voler creare presso il Ministero un ufficio specifico per seguire e coordinare tutte le attività intese a realizzare l'Unione degli Stati europei.[66]

Di lì a breve l'Assemblea costituente avrebbe concluso i suoi lavori, essendo nel frattempo entrata in vigore la Costituzione della Repubblica italiana, ma l'attività del Comitato sarebbe in qualche modo continuata durante la prima legislatura repubblicana, quando dalle sue ceneri si formò il Gruppo parlamentare italiano per l'unione europea, presieduto da Giacchero alla Camera dei deputati e da Parri al Senato. L'apporto del Gruppo alla ridefinizione della politica estera italiana in una fase delicata della guerra fredda risultò più significativo di quanto comunemente non si creda, basti pensare alla mozione presentata il 29 novembre 1948 alla Camera da Giacchero, Lodovico Benvenuti, Lodovico Montini – fratello di Giovanni Battista, futuro papa Paolo VI – Paolo Treves – figlio di Claudio, figura storica del socialismo e dell'antifascismo – dalla deputata Filomena Delli Castelli e da altri dieci membri del gruppo, con la quale si approvava la proposta del Governo italiano «intesa a provocare una Dichiarazione comune da parte di tutti i Paesi aderenti all'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica della loro volontà di promuovere una Federazione fra i popoli d'Europa», e con cui si invitava l'Esecutivo a «sviluppare attivamente la propria iniziativa, nel senso di concordare, coi Paesi aderenti alla Dichiarazione, le misure concrete, anche di ordine costituzionale, atte a realizzare l'unità europea».[67] Ancora più interessante risultava tuttavia la premessa alla mozione stessa, soprattutto nel passaggio in cui si affermava che

> un'Europa democratica e federata, rispettosa del carattere nazionale e delle particolari esigenze storiche di ciascuno dei suoi popoli, fondata sulla libertà, sulla giustizia sociale, sulla difesa dei diritti dell'uomo – libera essa stessa da ogni imposizione esterna, capace di impedire che i suoi territori diven[issero] oggetto di altrui contese – [avrebbe costituito] un fattore attivo di pace, contribuendo efficacemente a garantire tutti i Paesi da ogni egemonia politica ed economica, e da ogni tentativo di

65 Cfr. Lettera di Giacchero a Merlin, in FG, 27 novembre 1947.

66 Cfr. D. Preda, *Il gruppo parlamentare per l'unione europea nel Parlamento italiano*, in «I temi», III, dicembre 1997, pp. 71-82 ma con riferimento a p. 71. Sull'europeismo governativo di quel periodo, si veda inoltre R. Merlone, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*, Bologna, Il Mulino 2009, pp. 31-42.

67 Preda, *Il gruppo parlamentare*, cit. p. 77.

dominare il mondo con la forza.[68]

Sembra pertanto possibile ragionevolmente affermare che l'apporto del Comitato prima e del Gruppo poi si rivelò importante non solo nell'orientare in una direzione europea ed europeista la politica estera italiana a cavallo tra il 1947-1948, ma addirittura nel favorire l'approdo federalista del presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, del ministro degli Esteri Carlo Sforza e del governo nel suo complesso.[69] Si trattava di una posizione originale dell'esecutivo italiano, una posizione che andava al di là cioè di quel funzionalismo monnetiano che, com'è noto, avrebbe ispirato l'azione del ministro degli Esteri Robert Schuman in Francia e del cancelliere Konrad Adenauer nella neonata Repubblica federale tedesca, per dirigersi verso un approccio costituzionalistico di stampo spinelliano, come evidenziato qualche anno dopo dall'atteggiamento assunto dal governo durante la travagliata vicenda della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica Europea.

Si trattava di una svolta coraggiosa e per nulla scontata, anche se non si deve dimenticare che la scelta europea dell'Italia negli anni della Ricostruzione non fu solo conseguente a motivazioni ideali, ma corrispondeva in qualche modo anche al perseguimento di «interessi nazionali», perché consentiva di legare in maniera più stringente le sorti del nostro Paese a quelle degli altri Stati dell'Europa occidentale e a quelle degli Stati Uniti, che il processo d'integrazione europea avevano di fatto avviato con il Piano Marshall.[70]

68 *Ibid.*

69 A questo proposito, all'interno di una ricca bibliografia, cfr. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit., pp. 366-367.

70 Cfr. A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, con particolare riferimento alle pp. 31-46.

MARIA TERESA ANTONIA MORELLI

IL RUOLO DELLE DONNE NELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E NEL CONTESTO EUROPEO

Il 25 giugno 1946 le prime donne elette varcano la soglia dell'emiciclo di Montecitorio per prendere parte ai lavori dell'Assemblea costituente, organo eletto a suffragio universale incaricato di redigere la Carta costituzionale dell'Italia repubblicana. Tale data è preceduta da due eventi significativi: tra il 10 marzo e il 30 aprile 1946 si tiene la prima tornata delle elezioni amministrative che segnano un netto successo per lo schieramento favorevole alla Repubblica; in tale occasione vengono elette circa 2.000 donne nei Consigli comunali, la maggioranza delle quali nelle liste di sinistra, con l'Emilia, la Toscana, il Piemonte e la Lombardia in testa alle regioni che vedono elette il maggior numero di donne.[1] Il 16 marzo dello stesso anno viene varato il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 che modifica e integra il decreto n. 151 del 25 giugno 1944, affidando a un referendum popolare la decisione sulla forma istituzionale dello Stato. Il voto referendario è congiunto a quello dell'Assemblea costituente; la legge elettorale è basata sul sistema proporzionale di lista per eleggere 556 deputati nell'ambito di 28 circoscrizioni «con il recupero dei resti in sede di collegio unico nazionale, in modo da riflettere […] la geografia politica del paese».[2] Molto lunga

1 Cfr. C. Ravera, *La donna italiana dal primo al secondo Risorgimento*, Roma, Editori Riuniti, 1951, p. 175; P. Dogliani, M. Ridolfi, *1946 i Comuni al voto. Elezioni amministrative partecipazione delle donne*, Imola, La Mandragola, 2007.

2 G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione 1946-1948*, Milano,

era stata l'anticamera compiuta dalle donne per il diritto di voto; sul finire del XIX secolo insieme al diffondersi del rivendicazionismo femminile in Europa e negli Stati Uniti, anche in Italia nascono le prime leghe per la tutela degli interessi femminili e nel 1899 l'Unione femminile nazionale.

Già dieci anni prima era sorta, in Inghilterra, la prima organizzazione di suffragette, l'Alleanza internazionale per il voto alle donne. Mentre in Nuova Zelanda il diritto di voto viene riconosciuto già nel 1893, in Italia nonostante le importanti battaglie portate avanti dal deputato mazziniano Salvatore Morelli,[3] la legge elettorale del 1895 (R.d. 28 marzo 1895, n. 83) continua ad escludere le donne. Nel 1906 la petizione per il voto alle donne presentata al Senato e alla Camera con il testo redatto da Anna Maria Mozzoni,[4] non trova accoglimento. L'Inghilterra riconosce il diritto di voto alle donne nel 1917, gli Stati Uniti nel 1918; in Italia tale diritto viene riconosciuto solo nella metà degli anni Quaranta, con decreto legislativo luogotenenziale n. 23 del 1° febbraio 1945: *Estensione alle donne del diritto di voto*.[5] Il suddetto decreto, però, non prevede ancora il suffragio elettorale passivo; il diritto ad essere elette viene esplicitamente posto nell'ordinamento giuridico italiano con il decreto legislativo luogotenenziale del 10 marzo 1946, n. 74: *Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente*. Successivamente il decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, n. 98, delibera che contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea costituente, un referendum avrebbe stabilito la forma istituzionale dello Stato: Repubblica o Monarchia.

Il 2 giugno 1946 votano circa 25 milioni di elettori, oltre l'89% dei 28 milioni aventi diritto; concorrono 51 partiti, dei quali 11 sono presenti su tutto il territorio nazionale.[6] Anche l'affluenza femminile alle urne è molto alta e smentisce i pregiu-

Feltrinelli, 2017, p. 100.

3 Salvatore Morelli eletto alla Camera dalla X legislatura del Regno d'Italia (22 marzo 1867 – 02 novembre 1870) alla XIII legislatura (20 novembre 1876 – 02 maggio 1880). Nel 1867 presenta alla Camera un disegno di legge sulla reintegrazione giuridica della donna. Nel 1877 viene approvato un suo progetto di legge che consente alle donne di intervenire come testimoni negli atti pubblici e privati (Legge 4167 del 9 dicembre 1877). S. Morelli, *La donna e la scienza considerate come soli mezzi atti a risolvere il problema dell'avvenire*, Napoli, Stab. tip. delle belle arti, 1861; S. Morelli, *Disegno di legge per la reintegrazione giuridica delle donne* [1867], in G. Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, Roma, Edizioni L'ed, 1990, pp. 39-43.

4 Cfr. A.M. Mozzoni, *Del voto politico alle donne. Petizione per il voto politico*, in «La donna», IX, 30 marzo 1877. Cfr. anche *Lettera di Anna Maria Mozzoni all'onorevole Zanardelli relatore sul progetto di riforma della legge elettorale*, in «La donna», 12, 15 luglio 1881.

5 Cfr. P. Gabrielli, *Il primo voto. Elettrici ed elette*, Roma, Castelvecchi, 2016.

6 Cfr. Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Servizio elettorale, *Compendio dei risultati delle elezioni politiche dal 1943 al 1953*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1963; Istat, *45 anni di elezioni in Italia*, 1946-1990, 1990.

dizi diffusi su un probabile astensionismo;[7] vota l'89% delle aventi diritto, con una percentuale appena minore di quella degli uomini.[8] Le cronache del voto raccontano di lunghe file alle urne:

> le mogli e le mamme si erano messe in fila fin dalla mattina presto, per essere libere poi all'ora di pranzo, mentre le ragazze arriveranno più tardi con l'abito della festa e le scarpette nuove. Le madri di famiglia [...] sono state le prime quando ancora non era giorno chiaro ad accorrere alla porta delle sezioni elettorali; hanno atteso pazienti per ore e ore, fino a quando il sole è diventato cocente [...] comprese del loro dovere di cittadine complete e fiere del loro diritto.[9]

Il 18 giugno la Cassazione conferma la vittoria della Repubblica;[10] il 25 giugno l'Assemblea costituente tiene la sua seduta inaugurale. Il 28 giugno Enrico De Nicola[11] viene eletto capo provvisorio dello Stato, con 396 voti favorevoli su 501; i 40 voti dei repubblicani vanno a Cipriano Facchinetti e i 30 voti dell'Uomo qualunque all'unica donna candidata, la baronessa siciliana e futura costituente Ottavia Penna.[12]

Lo stesso giorno del referendum gli italiani votano per l'Assemblea costituente, il responso delle urne è chiaro, la Democrazia cristiana vince con il 35,21% dei voti e 207 seggi; a seguire il Partito socialista italiano di unità proletaria (Psiup) con il 20,68% e 115 seggi e il Partito comunista italiano (Pci) con il 18,93% e 104 seggi.[13] Il voto alle donne rappresenta un elemento determinante della congiuntura politica del tempo, come ha osservato Miriam Mafai

> i partiti che realizzano appieno, allora, l'importanza del voto alle donne, e quindi l'importanza della dimensione di massa che assumerà la politica del nostro paese, sono quelli destinati a giocarvi un ruolo più incisivo; consenso delle donne e egemonia nel paese si intrecciano.[14]

La prima esperienza in un'assemblea politica per le donne italiane ha luogo nella

7 Cfr. *15 milioni di uomini e 13 milioni di donne alle urne per il Referendum e la Costituente*, in «Il Giornale del Lunedi», 3 giugno 1946.

8 Cfr. A. Rossi Doria, *Diventare cittadine*, Firenze, Giunti, 1996, pp. 97-98.

9 *Elogio delle donne. Superbo esempio di democrazia dei cittadini romani alle urne*, in «Il Popolo», 4 giugno 1946.

10 Cfr. N. Antonetti, *La forma di governo in Italia tra fascismo e Costituente repubblicana*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2002.

11 Cfr. A. de Céspedes, *Il nostro amico presidente*, in «Mercurio», 27-28, novembre-dicembre 1946.

12 Cfr. De Luna, *La Repubblica inquieta*, cit., p. 118.

13 *Ibid.*, p. 133.

14 M. Mafai, *L'apprendistato della politica. Le donne italiane nel Dopoguerra*, Roma, Editori Riuniti, 1979, p. 66.

Consulta nazionale[15] istituita il 5 aprile 1945; opera dal 25 settembre 1945 al 1° giugno 1946, alla vigilia delle elezioni. Il suo scopo è fornire pareri su problemi generali al governo e esprimersi sulle questioni di bilancio ed elettorali. I consultori sono nominati dal governo su proposta dei partiti politici. Per la Dc vengono designate Laura Bianchini e Angela Maria Guidi Cingolani; per il Partito socialista italiano, Clementina Caligaris, Jole Lombardi e Claudia Maffioli; per il Partito liberale, Virginia Minoletti Quarello; per il Partito comunista italiano, Gisella Della Porta Floreanini, Ofelia Garoia, Teresa Noce, Rina Picolato, Elettra Pollastrini; per il Partito d'azione, Bastianina Musu Martini, sostituita nel novembre 1945, dopo la sua scomparsa, da Ada Marchesini Prospero; una donna designata dalla Confederazione generale italiana del lavoro, Adele Bei. Quattro di loro vengono elette, il 2 giugno 1946, all'Assemblea costituente: Laura Bianchini e Angela Maria Guidi Cingolani, Elettra Pollastrini e Teresa Noce. Su 226 candidate e 556 deputati, sono 21 le donne elette alla Costituente:[16] 9 della Dc: insieme alla Bianchini e alla Guidi Cingolani, Elsa Conci, Filomena Delli Castelli, Maria De Unterrichter Jervolino, Maria Agamben Federici, Angela Gotelli, Maria Nicotra Verzotto, Vittoria Titomanlio; 9 del Pci: insieme alla Pollastrini e alla Noce, Adele Bei, Nadia Gallico Spano, Nilde Iotti, Teresa Mattei, Angiola Minella Molinari, Rita Montagnana, Maria Maddalena Rossi; 2 del Partito socialista: Bianca Bianchi e Lina Merlin; 1 del Fronte dell'Uomo qualunque: la già citata Ottavia Penna.[17] La lista con il più alto numero di presenze femminili è quella del Pci con 68 candidate, seguita dalla Democrazia cristiana con 30 candidate e il Partito socialista con 16. Pertanto, il maggior successo lo ottiene la Dc con 9 elette.

La maggior parte delle costituenti è laureata, 14 su 21, prevalentemente in Lettere e filosofia, 2 in Lingue e letterature straniere e 1 in Chimica. Presentano un'età media di 40 anni; la più giovane, Teresa Mattei eletta a soli 25 anni, dal giugno 1946 al gennaio 1948 ricopre l'incarico di Segretario dell'Ufficio di Presidenza.

Cinque costituenti fanno parte della Commissione dei 75, suddivisa in tre diverse Sottocommissioni: Nilde Iotti e Angela Gotelli fanno parte della prima Sottocommissione, che si occupa dei diritti e doveri dei cittadini; Maria Federici, Lina Merlin e Teresa Noce fanno parte della terza Sottocommissione che si occupa dei diritti e doveri nel campo economico e sociale. L'evidente squilibrio da un punto di vista numerico non si manifesta dal punto di vista qualitativo, i principi espressi dalle deputate, infatti, sono molto avanzati se messi in relazione al periodo storico. Intervengono

15 Cfr. *Le donne nel Parlamento della Repubblica dalla Consulta alla VII Legislatura*, Viterbo, Fondazione Cesira Fiori, 1986. F. Bonini, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. XVII, *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001; Id., *Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 ad oggi*, Roma, Carocci, 2007.

16 Cfr. M.T.A. Morelli, *Le donne della Costituente*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

17 Cfr. C. Alario, *Ottavia Penna madre costituente. Storia di una singolare esperienza di vita*, Caltagirone, Di Pasquale, 2009.

sull'autonomia regionale: la democristiana Vittoria Titomanlio si dichiara favorevole all'autonomia delle Regioni, poiché, a suo avviso, solo un'istituzione locale, conoscendo a fondo le esigenze e le aspettative del proprio territorio, è in grado di attuare una legislazione adeguata. Maria Federici, cattolica democristiana, pone il problema delle famiglie mantenute solo da una donna, aumentate all'epoca in maniera considerevole in conseguenza della guerra, sostenendo che lo Stato ha il dovere di assicurare ad esse gli stessi diritti e le stesse garanzie giuridiche e sociali delle famiglie regolari. Le costituenti rivendicano per i figli nati fuori dal matrimonio gli stessi diritti dei figli legittimi, chiedendo, trasversalmente, la parità di trattamento non per un sentimento di pietà o compassione, ma sulla base di un diritto all'eguaglianza sancito dall'art. 3 e posto dall'Assemblea stessa a fondamento della Costituzione. Esigono l'abolizione della dicitura di N. N. che all'epoca identificava i figli nati fuori dal matrimonio:

> i figli legittimi non sono minacciati da nessuno; essi godono di tutti i diritti. Non si tratta quindi di proteggere dei cittadini che godono già pienamente dei loro diritti, ma di assicurarli a coloro che fino ad oggi ne sono stati privati. In primo luogo il diritto al nome, in modo che si cancelli quell'N. N. infamante che i figli illegittimi debbono sopportare per tutta la vita, che anche nei certificati di nascita scompaia questo marchio che si è sempre imposto a dei cittadini che tutti riconoscono innocenti, ma che oggi sono menomati di fronte all'opinione pubblica.[18]

Fondamentale la loro battaglia per la pari retribuzione lavorativa e l'ingresso delle donne in magistratura, dove la discussione si rivela particolarmente accesa poiché tradizionalmente si riteneva che le donne fossero troppo emotive e sensibili e, addirittura, poco equilibrate per svolgere il ruolo di giudice. Giovanni Leone – futuro presidente della Repubblica italiana (1971-1978) – sostiene che la sede più idonea per l'attività della donna sia il Tribunale dei minorenni, ma non gli alti gradi della magistratura dove «occorre distillare il massimo di tecnicità» per cui soltanto gli uomini possono avere «quel grado di equilibrio e di preparazione necessario per tali funzioni».[19] La questione non trova soluzione immediata ma occorre attendere ben 15 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione; la legge 9 febbraio 1963, n. 66, afferma finalmente il diritto delle donne ad accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie senza limitazioni concernenti le mansioni o i percorsi di carriera. Tuttavia il dibattito promosso dalle costituenti ha dato avvio ad una riflessione sulla necessità di attuare concretamente un sistema di pari opportunità, nel rispetto e nella valorizzazione delle reciproche differenze.

Indubbiamente si può parlare di modernità e lungimiranza di queste donne; for-

18 *Intervento dell'on. Gallico Spano su Costituzione e famiglia*, Assemblea costituente, seduta del 17 aprile 1947.

19 Intervento dell'on. Leone, Assemblea costituente, seduta del 31 gennaio 1947.

temente ancorate alla realtà, le battaglie che portano avanti per il riconoscimento dei diritti e la completa realizzazione della donna nella vita politica, economica, sociale, giuridica, sono espressione della consapevolezza che le libertà giuridiche e politiche devono necessariamente integrarsi con la giustizia sociale, altrimenti sono rese nulle dalle disuguaglianze economiche. Infatti la richiesta di Lina Merlin per inserire nel primo comma dell'art. 3 l'inciso "di sesso" al primo posto fra gli elementi che non devono costituire motivo di disparità di trattamento e la richiesta di Teresa Mattei per introdurre il termine "di fatto", nel secondo comma dello stesso articolo, al fine di evidenziare l'ampiezza e la natura degli ostacoli da rimuovere concretamente, vanno proprio in questa direzione.

L'Italia e la Francia sono tra gli ultimi paesi in Europa ad accordare alle donne i diritti politici, rispettivamente con il decreto del 1° febbraio 1945 e con l'ordinanza del 21 aprile 1944.[20] In Francia le donne elette nelle due Assemblee nazionali costituenti provengono dalle fila della Resistenza;[21] esperienza che conferisce alla loro attività politica pragmatismo, forte aderenza alla realtà; vengono superate anche le differenti posizioni ideologiche al fine di raggiungere un obiettivo comune. Le costituenti rappresentano non solo il partito politico di appartenenza, ma tutte le donne, trasversalmente, adoperandosi con grande lungimiranza per l'emancipazione femminile in campo giuridico, economico, sociale e politico.

A differenza dell'Italia, in Francia le elette sono prevalentemente di sinistra. Il loro livello di studi è generalmente elevato. Alcune di loro avevano fatto parte di un sindacato; avevano militato e, in alcuni casi, ricoperto ruoli di responsabilità nei movimenti giovanili; numerose le donne che avevano fatto parte delle sezioni femminili di un partito politico tra le due guerre. Nella prima Assemblea costituente francese, del 21 ottobre 1945,[22] vengono elette 33 donne su 281 candidate e su un totale di 586 deputati, rappresentando il 5,6%. Le deputate elette alla 1ª Assemblea appartengono a 4 partiti politici: 17 comuniste (Pcf), 6 socialiste (Sfio), 9 del Movimento Repubblicano Popolare (Mrp del generale de Gaulle), 1 proviene dal Partito Repubblicano della Libertà (Prl). La femminilizzazione del corpo legislativo avviene soprattutto per opera della sinistra: con 17 deputate comuniste e 6 deputate socialiste su 33 elet-

20 Cfr. S. Chaperon, *L'ingresso delle donne nella vita politica: Francia e Italia a confronto*, in «Genesis», 2, 2006, pp. 117-136; L. Pisano, *Francia e Italia: percorsi della partecipazione politica femminile*, in C. Dau Novelli (a cura di), *Nel segno dell'empowerment femminile. Donne e democrazia politica in Italia e nel mondo*, Cagliari, AIPSA Edizioni, 2007, pp. 229-243.

21 Cfr. P.L. Ballini, *Italia 1943-46: guerra di liberazione e nascita della Repubblica. Scritti sulla resistenza, sulla guerra civile e sulla Costituente*, s.l., L'Unità, 2002.

22 Cfr. S. Guerrieri, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*, Milano, FrancoAngeli, 1998; Id., *Il processo costituente in Italia e in Francia dopo la Liberazione*, in M. Fioravanti (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, Luigi Pellegrini Editore, 2008, pp. 11-32.

te. La maggior parte delle costituenti sono maestre, impiegate, alcune svolgono la professione di avvocato, altre sono giornaliste. La maggioranza delle costituenti, 8 su 33, fa parte della Commissione della famiglia, della popolazione e della sanità pubblica; 6 della Commissione nazionale e delle belle arti, gioventù, sport e tempo libero; 5 della Commissione della stampa, radio e cinema; 5 della Commissione *du ravitaillement*; solo 3 sono membri della Commissione della Costituzione e soltanto 1 donna è presente nella Commissione Affari esteri, 1 nella Commissione delle Finanze e 1 nella Commissione degli Affari economici. La comunista Madeleine Braun viene proclamata il 14 giugno 1946 vice presidente dell'*Assemblée nationale constituante*; nella stessa data Marie-Louise Weber, del Movimento repubblicano popolare, viene proclamata segretaria dell'*Assemblée nationale constituante*.

Le costituenti francesi intervengono in particolar modo sulle problematiche legate all'educazione, la sanità, la famiglia, i diritti delle donne. Presentano proposte di legge per migliorare il controllo medico nelle scuole; per attribuire un risarcimento ai deportati e internati politici; per organizzare l'insegnamento dei bambini disabili; propongono procedure più snelle per facilitare le adozioni. Chiedono, al pari delle costituenti italiane, la pari retribuzione lavorativa, l'equiparazione dei figli nati fuori dal matrimonio ai figli legittimi, l'ingresso delle donne in magistratura. Nelle elezioni del 2 giugno 1946, per la seconda Assemblea costituente, vengono elette 30 donne, su 331 candidate e su un totale di 586 deputati. Le 30 donne elette rappresentano il 5,1%, pertanto, rispetto alla prima Assemblea costituente, aumenta il numero delle candidate ma diminuisce il numero delle elette. Le deputate elette alla seconda Assemblea costituente appartengono a 3 partiti politici: 17 comuniste, 5 socialiste, 8 del Movimento repubblicano popolare. Anche nella seconda Assemblea prevalgono le deputate di sinistra; non sono presenti donne del Partito repubblicano della Libertà (PrL); sono in maggioranza giornaliste, impiegate, maestre. Nella seconda Assemblea 10 donne su 30 fanno parte della Commissione della famiglia, della popolazione e della sanità pubblica; 3 della Commissione della Costituzione, al pari della prima Assemblea. Riguardo le tematiche affrontate, di fatto, vengono portate avanti le battaglie già iniziate nel corso della Assemblea precedente, in quanto la maggioranza delle elette, 24 su 33, proviene da questa e solo 6 donne vengono elette per la prima volta nella 2ª Assemblea.

L'aver militato nelle fila della Resistenza costituisce una sorta di legittimazione politica per le donne, non solo in Italia, in Francia, ma anche in Spagna. Altresì l'educazione e la cultura, sono fattori importanti per la liberazione della donna e diventano obiettivi primari di un programma femminile collettivo. I gruppi femminili si dedicano alla lotta contro l'analfabetismo di migliaia di donne spagnole, organizzano attività culturali e artistiche e servizi di biblioteca per adulti, così come era accaduto

in Italia con le due grandi associazioni di massa il Cif[23] la cui prima presidente, la democristiana Maria Federici, viene poi eletta nel 1946 all'Assemblea costituente e l'Udi.[24] La mobilitazione delle donne spagnole è canalizzata da una serie di organizzazioni femminili che riflettono il panorama politico della Spagna del tempo: le comuniste, le anarchiche, le marxiste, nonostante le differenze ideologiche formano un fronte unito con l'obiettivo immediato di lottare contro il fascismo e pongono problematiche specifiche di genere determinando una forte rottura con il passato. Esse rivendicano il diritto delle donne alla preparazione professionale e alla equiparazione della retribuzione lavorativa.

Le donne spagnole superano il limite del silenzio storico imponendo la loro voce, esprimendo pubblicamente le proprie opinioni sulla politica, la guerra, l'antifascismo, il femminismo, su numerosi periodici e riviste. Vengono elette 9 deputate nella Seconda Repubblica spagnola (1931-1936): 5 appartengono al Partito socialista (Psoe); 1 deputata alla Confederación española de derechas autónomas (Ceda); 1 al Partito comunista (Pce); 1 al Partido republicano radical socialista; 1 al Partito republicano federal: Clara Campoamor y Rodríguez, eletta per la circoscrizione della città di Madrid nel 1931,[25] alla quale va il merito dell'introduzione del voto femminile in Spagna. La Campoamor fa parte del gruppo che elabora il progetto della Costituzione della nuova Repubblica; è in prima linea contro la discriminazione sessuale, per l'equiparazione giuridica dei figli naturali e legittimi, a favore del divorzio[26] e del suffragio universale, misure con le quali la Spagna si colloca all'avanguardia delle democrazie parlamentari dell'epoca.

Esiste un particolare legame tra l'Italia e la Spagna in quanto molte delle future costituenti italiane, del Partito comunista, durante il fascismo si rifugiano in terra spagnola per proseguire la propria attività. Rita Montagnana è in Spagna nel 1937 impegnata come giornalista in difesa della libertà; Elettra Pollastrini nel 1937 viene inviata in Spagna come membro di una delegazione internazionale femminile per portare aiuti e solidarietà al popolo spagnolo in lotta e in tale occasione partecipa al Congresso delle donne spagnole a Barcellona e Valencia. Teresa Noce allo scop-

23 Cfr. M. Chiaia, *Donne d'Italia. Il Centro Italiano femminile, la Chiesa, il Paese dal 1945 agli anni Duemila*, Roma, Studium, 2015.

24 Cfr. M. Michetti, M. Repetto, L. Viviani, *Udi: laboratorio di politica delle donne. Idee e materiali per una storia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999.

25 Le donne all'epoca potevano essere elette ma non potevano votare. Il voto femminile fu esercitato per la prima volta nelle elezioni del 1933.

26 La legge sul divorzio viene approvata e promulgata nel 1932 ai tempi della Seconda Repubblica, tale diritto viene soppresso nel 1938 con l'affermarsi della dittatura franchista; viene reintrodotto nel 1981. Cfr. G. Brunelli, *Divorzio e nullità di matrimonio negli stati d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1958; G. Jackson, *La Repubblica spagnola e la guerra civile (1931-1939)*, Milano, Il Saggiatore, 2009; G. Bazzocchi, R. Tonin (a cura di), *Identità e genere in ambito ispanico*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

pio della guerra civile si reca in Spagna dove, con lo pseudonimo di Estella, dirige i giornali «Il Garibaldino» e «Il volontario della libertà». La costituente italiana Maria Maddalena Rossi nell'ambito del dibattito sul Trattato di Pace, nella seduta del 28 luglio 1947, interviene sulla condizione politica e sociale della Spagna, ricordando chi coraggiosamente aveva lottato «a fianco dei repubblicani spagnoli, come Luigi Longo, Ilio Barontini, Pietro Nenni, Randolfo Pacciardi, Francesco Leone, Teresa Noce e tanti altri» e chiede al Governo italiano di rassicurare «questi combattenti circa i rapporti che esso intende intrattenere col Governo del generale Franco. Perseguire una politica d'intesa con questo Governo sarebbe contrario ai nostri interessi nazionali e ci alienerebbe le simpatie dei popoli liberi».[27]

Nel 1977 in Spagna vengono elette 21 deputate e 6 senatrici, di cui 2 sono senatrici per designazione reale. La maggioranza delle deputate è laureata, in prevalenza in Lettere e Filosofia, figurano molte insegnanti e docenti universitarie. 11 costituenti appartengono al Partito socialista operaio spagnolo (Psoe); 9 appartengono all'Union de Centro Democrático (Ucd); 2 al Partido Comunista Espanol (Pce); 1 al Partito socialista unificato della Catalogna (Psuc); 1 all'Alianza Popular (Ap). Intervengono sulla condizione giuridica e sociale della donna, sull'infanzia, l'educazione, la libertà di espressione, il lavoro, la sicurezza, la sanità, gli anziani.

Rilevante il ruolo della donna spagnola nella resistenza antifranchista,[28] la sua adesione alla lotta contro la dittatura assume diverse connotazioni: dal carcere, all'esilio, dalla guerriglia, alla fabbrica, alle battaglie sociali come movimento femminista. Una partecipazione con caratteri di massa. L'avvento del franchismo determina, per la donna, la perdita dei diritti che durante la Seconda Repubblica avevano reso possibile un ruolo di primo piano nella vita politica, sociale e culturale del Paese. Tra il 1931 e il 1936 molte le innovazioni attuate a favore della donna: il diritto di voto, la scomparsa della patria potestà, la soppressione della regolamentazione della prostituzione, la possibilità di essere tutrici, amministratrici dei propri beni e testimoni nei testamenti, il diritto per le straniere sposate con spagnoli a conservare la propria nazionalità. Viene garantito alla donna l'accesso a tutte le categorie d'impiego e di occupazione con l'equiparazione dell'orario della giornata lavorativa a quello dell'uomo; vengono proibite nei contratti clausole che prevedono il licenziamento in caso di matrimonio. Molto vivace è l'associazionismo femminile, tra le varie organizzazioni

27 Intervento dell'on. M.M. Rossi, *Approvazione del Trattato di pace tra le potenze alleate e associate e l'Italia firmato a Parigi il 10 febbraio 1947*, Assemblea costituente, seduta del 28 luglio 1947.

28 Cfr. G. Di Febo, *La Resistenza femminile nella Spagna franchista*, in L. Klinkhammer, C. Natoli, L. Rapone (a cura di), *Dittature, opposizioni, resistenze. Italia fascista, Germania nazionalsocialista, Spagna franchista: storiografie a confronto*, Milano, Unicopli, 2005, pp. 177-195. Cfr. anche B. de Riquer i Permanyer, *La dictadura de Franco*, Barcellona, Editorial Critica, 2010; S. Vilar, *La oposición a la dictadura. Protagonistas de la España democrática*, Barcellona, Aymá, 1976.

emergono: *Mujeres antifascistas* che raggruppa soprattutto donne comuniste; *Mujeres libres* fondata dalle donne anarchiche; la *Unión de muchachas* a cui fanno capo le giovani socialiste e comuniste. Con l'avvento del franchismo le donne che avevano contribuito alla costruzione e alla difesa del Fronte Popolare vengono messe in carcere o esiliate, vengono emanate norme legislative che limitano fortemente i diritti delle donne; il 9 marzo 1938 viene promulgata una regolamentazione sul lavoro femminile, ricalcata sulla Carta del lavoro di Mussolini, che diventa una delle Leggi fondamentali dello Stato franchista: la tendenza del *Nuevo Estado* è che la donna dedichi la sua attenzione esclusivamente al focolare domestico, che educhi la sua famiglia ad una "morale conformista", all'obbedienza e al rispetto verso l'autorità, secondo la tradizione cattolica più conservatrice.[29] In nome della unità familiare viene istituzionalizzata la subalternità femminile: alla donna coniugata viene proibito di comparire in giudizio, di comprare e vendere immobili; di disporre dei propri beni, di firmare un contratto di lavoro senza permesso del marito.

A coadiuvare la società dittatoriale nella politica di asservimento della donna viene creata la *Sección femenina de Fet y de las Jons*, un'organizzazione di massa nata nel 1934, dalla fusione della *Fe* (Falange Española) fondata nel 1933 da José Antonio Primo de Rivera e le *Jons* (Juntas de ofensiva nacional sindacalista) fondate da Onésimo Redondo e da Ramiro Ledesma nel 1931;[30] «paternalismo, conformismo, consenso, mascherati da uno slancio attivistico»[31] rappresentano l'ideologia in cui si muove la *Sección femenina*. L'occupazione femminile è considerata marginale e sottoposta a forti controlli. A metà degli anni Sessanta un primo tentativo di costruire un movimento autonomo di donne che si pone in alternativa all'associazionismo femminile gestito dalla *Sección femenina* è il *Movimiento democrático de mujeres* nato a Madrid ad opera di un gruppo di militanti di diversa ideologia, in prevalenza comuniste, ma anche democratiche, cattoliche progressiste e indipendenti di sinistra, unite dalla connotazione politica antifranchista.[32]

Il 1977 segna sostanziali cambiamenti nell'assetto politico e istituzionale della Spagna; le elezioni mostrano un netto sviluppo della coscienza democratica e antifascista nella popolazione femminile

per la sconfitta di Fraga Iribarne – che in termini politici generali significava sconfitta della continuità del franchismo – era stato infatti determinante il voto femminile, così come l'importante affer-

29 Cfr. G. Di Febo, *L'altra metà della Spagna. Dalla lotta antifranchista al movimento femminista: 1939-1977*, Napoli, Liguori, 1980, p. 90.

30 Franco nell'aprile del 1937 con il *Decreto de Unificación* dà vita al partito unico che prende il nome di *Fet de las Jons* (Falange Española Tradicionalista de las Jons) comunemente chiamata Falange.

31 Di Febo, *L'altra metà della Spagna*, cit., p. 96.

32 *Ibid.*, p. 107.

mazione delle sinistre denotava un'esigenza di cambiamento radicale anche da parte di molte donne, ormai stanche di essere considerate le "custodi della tradizione". Un risultato a cui aveva senz'altro concorso la resistenza che giovani e anziane, intellettuali, casalinghe e operaie avevano continuato ad opporre al regime durante tutti questi anni, dalle carceri, nelle fabbriche, nei quartieri, nelle strade.[33]

In Germania, alla fine degli anni Quaranta, vengono elette 4 donne su 70 uomini al Consiglio parlamentare della Repubblica federale, il *Parlamentarischer Rat*: 2 del Partito socialdemocratico (Spd), 1 dell'Unione Cristiano Democratica (Cdu), 1 del Partito di centro (Zentrum). Intervengono a favore della parificazione dei figli legittimi e illegittimi, sulla eguaglianza, la parità di salario; in particolare la socialdemocratica Elisabeth Selbert interviene per modificare l'articolo 3 della Costituzione in merito alla parità dei diritti tra uomini e donne. Il lavoro delle costituenti è determinante per l'emanazione di una serie di leggi per la tutela femminile, la paga minima, l'assicurazione per le casalinghe e l'estensione della tutela della maternità. Helene Weber (Cdu) aveva già fatto parte della Repubblica di Weimar, del 1919, essendo una delle 39 donne elette, su 423 deputati.

La Repubblica di Weimar nata nel 1919 come «risposta della socialdemocrazia tedesca e delle forze cattoliche moderate e liberali alla sconfitta della Germania nella Prima guerra mondiale e alla conseguente dissoluzione dell'impero tedesco»,[34] rappresenta un modello di democrazia parlamentare per l'intera Europa. La sua Costituzione prevede il suffragio universale maschile e femminile, l'elezione diretta del presidente e la responsabilità del governo davanti al Parlamento.

La Repubblica aveva garantito il diritto di voto alle donne tedesche già alla fine della prima guerra mondiale con le elezioni per l'Assemblea nazionale del 19 gennaio 1919 che avrebbe poi deciso la Costituzione. Nella storia elettorale della Repubblica di Weimar le donne, in media, votano più degli uomini per i partiti moderati, in particolare per il Partito cattolico del centro. Eppure, anche se in percentuale leggermente minore degli uomini, molti voti vanno anche al Partito nazionalsocialista dei lavoratori tedeschi.[35] Con l'avvento al potere di quest'ultimo, però, il ruolo della donna viene escluso dalla vita pubblica e dalle professioni; nell'ideologia nazista alla donna viene attribuita una funzione importante nel mantenere la purezza della razza germanica.[36]

La Costituzione tedesca, la Legge fondamentale del 23 maggio 1949, decreta la

33 *Ibid.*, p. 156.

34 A. Meniconi, *Le istituzioni politiche del totalitarismo: Italia, Germania, Unione Sovietica*, in M. Meriggi, L. Tedoldi (a cura di), *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, Roma, Carocci, 2014, p. 209.

35 Cfr. Klinkhammer, Natoli, Rapone (a cura di), *Dittature, opposizioni, resistenze*, cit.

36 Cfr. F. Scarano, *Il ruolo delle donne nella politica in Germania: la «patriarca» del giornalismo tedesco e la prima «cancelliera»*, in Dau Novelli (a cura di), *Nel segno dell'empowerment femminile*, cit., pp. 257-270.

perfetta uguaglianza con gli uomini attraverso l'articolo 3 ma soltanto nel 1957 viene abolita una norma, risalente all'Impero guglielmino, secondo la quale le donne non potevano lavorare senza l'assenso del marito e nel 1994 l'articolo 3 viene integrato impegnando lo Stato a promuovere una effettiva uguaglianza fra uomini e donne e ad eliminare ogni svantaggio a loro danno.[37] In Germania nel corso del 1949 si compie il processo costituente con la formazione di due diversi Stati, la repubblica federale e la repubblica democratica tedesca. Come evidenzia Francesco Bonini:

> 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.[38]

In Portogallo la rivoluzione del 25 aprile 1974[39] segna l'inizio della vita democratica; il colpo di stato militare guidato dal Movimento delle forze armate (Amf) pone fine al regime autoritario dell'*Estado Novo*:

> Após Abril de 1974, milhares de mulheres sentiram, pela primeira vez, o que significava 'participar' e 'tomar a palavra' em reuniões, manifestações, em pequenas e grandes assembleias. […] A cidadania feminina surgiu através de um processo anterior às próprias alterações legislativas. Ela consubstanciou-se na enorme participação das mulheres em todas as movimentações sociais […] nas comissões de base de saúde; nas empresas, lutando pelo direito ao emprego, gerindo fábricas abandonadas pelos patrões; nos sindicatos, reivindicando salário igual para trabalho igual.[40]

Nel 1975 con le prime elezioni libere a suffragio universale vengono elette all'Assemblea costituente portoghese 27 donne[41] su 250 deputati i quali rappresentano i seguenti partiti: Partido Socialista (Ps): 116 deputati; Partido Popular Democrático (Ppd): 81 deputati; Partido Comunista Português (Pcp): 30 deputati; Centro Democrático Social (Cds): 16; Movimento Democrático Português (Mdp/Cde): 5; União

37 *Ibid.*, p. 258.

38 F. Bonini, *Le istituzioni politiche del dopoguerra*, in Meriggi, Tedoldi (a cura di), *Storia delle istituzioni politiche*, cit., p. 230.

39 Cfr. F. Onofri, *La rivoluzione degli altri. Cile, Portogallo, Angola, Italia. 41 lezioni sull'internazionalismo*, Roma, Edizioni Programma, 1978.

40 M. Tavares, *Movimentos de mulheres em Portugal. Décadas de 70 e 80*, Lisboa, Livros Horizonte, 2000, p. 113; della stessa autrice cfr. anche *Feminismos. Percursos e desafios (1947-2007)*, Alfragide, Texto Editores, 2011.

41 Cfr. C. Baptista, *A Assembleia Constituinte, as mulheres deputadas e o jornalismo, tendências de cobertura jornalística (1975-76)*, in «Media&Jornalismo», 21, 2012, pp. 63-75.

Democrática Popular (Udp): 1; Associação de Defesa dos Interesses de Macau (Adim): 1. Vengono elette 16 donne del Partido Socialista; segue il Partito Popular Democrático con 5 donne elette; il Partido Comunista Português con 5 donne; il Centro Democrático Social con 1 sola donna eletta. Molte di loro sono laureate, in maggioranza svolgono la professione di insegnante; vi è anche una delle più importanti poetesse portoghesi del XX secolo Sophia de Mello Breyner Andresen de Sousa Tavares, del Partido Socialista, che presiede la Comissão para a Redacção do Preãmbulo de Constituição. L'unica donna eletta per il Cds, Maria José Paulo Sampaio, è membro della Comissão de Verificação de Poderes. Oggetto dei loro interventi è in particolar modo il principio di parità; in ambito familiare la parità di diritti e doveri dei coniugi, il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge senza alcun tipo di eccezione per le donne, la parità di scelta della professione, l'accesso al lavoro e la pari retribuzione lavorativa.

A soli quattro anni di distanza dalle elezioni in Portogallo si apre, nel giugno 1979, la consultazione elettorale per il Parlamento europeo:[42]

> Finalement, en 1979, s'effectue le passage à l'élection directe, et le premier Parlement élu cherchera à développer son rôle en s'occupant de beaucoup de questions politiques et en s'attribuant une fonction constituante avec l'élaboration du projet d'Union européenne, qui sera adopté en février 1984.[43]

Le prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo sollecitano una campagna di sensibilizzazione verso le popolazioni femminili e portano nell'assise un considerevole numero di donne dinamiche e determinate. Il primo Parlamento europeo si pone all'avanguardia in merito alla rappresentanza femminile con le sue 69 europarlamentari, su 410 deputati. Delle donne elette 9 avevano già fatto parte del Parlamento europeo prima delle elezioni dirette. Si trattava di delegazioni designate dai parlamenti nazionali; la bassa presenza femminile dipendeva dall'iniziativa dei gruppi politici dei singoli parlamenti. Nel 1979 le eurodeputate hanno in media 49 anni: due superano i 70 e una è al disotto dei 30. Riguardo il profilo professionale, circa un terzo proviene da una precedente attività politica; un terzo dal giornalismo e dall'insegnamento medio e universitario, ma vi sono anche impiegate, dirigenti,

42 Cfr. U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, Le Monnier, 2017; L. Favoreu, L. Philip, *Élection au suffrage direct des membres de l'Assemblée européenne*, in «Revue de droit public», 1977.

43 S. Guerrieri, *Les euro-parlementaires italiens de l'ouverture aux communistes aux élections directes (1969-1984)*, in G. Thiemeyer, J. Raflik, *Les partis politiques européennes face aux premières élections directes du Parlement Européen*, Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 190. Dello stesso autore cfr. anche *L'Italie et la construction européenne: de la naissance de la Ceca au Traité de Maastricht (1950-1992)*, in «Parlement[s], Revue d'histoire politique», 3, 2007, pp. 89-101. Cfr. anche M.S. Corciulo, S. Guerrieri, *Dall'Assemblea comune della Ceca al Parlamento europeo. La contrastata nomina dei rappresentanti italiani*, in P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, Carocci, 2006, pp. 124-141.

due avvocatesse, due assistenti sociali, una operaia proveniente dalla Francia e una casalinga dal Regno Unito. La maggior parte di loro fa parte della Commissione per i diritti della donna, ma sono presenti anche nella Commissione ambiente, sanità, cultura, istruzione, informazione e sport. Anche le Commissioni con un carattere più "tecnico" vedono una forte presenza femminile, come la Commissione regolamento e petizioni e la Commissione energia e ricerca. Pertanto le eurodeputate hanno, in maggioranza, una formazione universitaria, provengono dall'attività politica o dall'impiego, sono orientate piuttosto a sinistra. Delle 11 donne italiane,[44] elette su un totale di 81 deputati, 3 appartengono al Partito indipendenti di sinistra (Ind.s.), 2 al Partito comunista (Pci), 2 al Partito radicale (Pr), 2 alla Democrazia cristiana (Dc), 1 al Partito repubblicano (Pri), 1 al Partito democratico di unità proletaria (Pdup). Le donne rappresentano, dunque, il 16% sull'84% di uomini. Se prendiamo in considerazione singolarmente i 9 Paesi che fanno parte, nel 1979, del primo Parlamento europeo, quindi gli Stati membri fondatori nel 1958: Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, ai quali si uniscono, nel 1973, Regno Unito, Danimarca e Irlanda, l'Italia si colloca al 6° posto al pari del Regno Unito, con il 14%, mentre al primo posto si attesta la Danimarca con il 31% seguita dalla Francia con il 22%.

Il primo Parlamento europeo è presieduto da una donna, la francese Simone Veil,[45] proposta dal presidente francese Valery Giscard d'Estaing, ebrea, ex deportata, rappresenta il «simbolo della necessaria riunificazione franco-tedesca».[46] Arriva a Strasburgo da cinque anni di lavoro in Francia come ministro della Sanità, unica donna ministro del governo Chirac; promotrice, nel 1974, della legge sull'interruzione di gravidanza che legalizza l'aborto entro le prime dieci settimane. Nel 1979 sotto la sua presidenza il Parlamento dà vita alla prima Commissione d'inchiesta sulla condizione femminile in Europa dalla quale nascerà, nel 1984, la Commissione per i diritti delle donne e le pari opportunità.[47]

I campi di azione del riformismo femminile nel corso degli anni sono stati molteplici: giustizia, salute, diritti sociali, cittadinanza, lavoro, welfare, immigrazione. Le donne impegnate nelle istituzioni hanno affermato il valore e l'efficacia della trasversalità, dell'alleanza politica e sociale al di là degli orientamenti ideologici, al fine di abbattere i vincoli e i pregiudizi culturali che ostacolavano il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale. Portatrici di un'idea di politica non astratta, ma collegata con

44 Cfr. *Manuale ufficiale del Parlamento europeo*, *1ª Legislatura 1979-1984*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1980.

45 Cfr. S. Veil, *Une vie*, Paris, Libr. général française, 2018; B. Pisa, *Simone Veil presidente del primo Parlamento europeo eletto*, s.l., s.n., s.d.

46 *Donne che hanno fatto l'Europa*, Roma, Senato della Repubblica, 2017, p. 59.

47 Cfr. P. Locatelli, *Le madri d'Europa e la costruzione delle istituzioni europee*, in Fondazione Nilde Iotti (a cura di), *L'Italia delle donne. Settant'anni di lotte e di conquiste*, Roma, Donzelli, 2018, pp. 157-173.

la realtà e gli interessi di base, hanno lavorato per far "dialogare" l'arte del governo con i bisogni reali. Le loro battaglie si sono intrecciate con le vicende politiche generali dei rispettivi Paesi di appartenenza sollecitando l'apertura di nuove fasi politiche sia a livello nazionale sia a livello europeo. Grande rilevanza hanno avuto, infatti, nella promozione delle politiche antidiscriminatorie e di pari opportunità le direttive dell'Unione Europea.

UGO PAVAN DALLA TORRE

IL CONTRIBUTO DEL REDUCISMO

1. Introduzione: la partecipazione dei reduci nel processo di riconversione democratica del paese

1.1. La ri-democratizzazione delle associazioni fra reduci

All'indomani della proclamazione dell'armistizio, l'8 settembre 1943, l'Italia si trovò divisa fra coloro che continuavano a sostenere il fascismo e i suoi alleati nazisti e chi decise di schierarsi contro il fascismo, contro l'occupazione tedesca e a favore di una Italia libera e democratica. La medesima sorte toccò anche alle maggiori associazioni fra reduci, l'Associazione Nazionale fra Mutilati ed Invalidi di Guerra (Anmig) e l'Associazione Nazionale Combattenti (Anc).[1] In seno ad entrambe queste associazioni riemersero i contrasti politici già sorti all'inizio degli anni Venti fra sostenitori ed oppositori del fascismo che avevano caratterizzato la vita associativa nelle sezioni locali come nei Comitati centrali. Gli avvenimenti dell'ottobre 1922 avevano momen-

1 Entrambe queste associazioni furono fondate durante la Prima guerra mondiale o subito dopo la conclusione delle ostilità, divenendo le due più importanti associazioni reducistiche italiane. Sulla nascita e sullo sviluppo di queste due associazioni si vedano G. Sabbatucci, *I combattenti nel primo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 1974; U. Pavan Dalla Torre, *Le origini dell'ANMIG*, in V. Del Lucchese (a cura di), *Passato, presente e futuro. Compendio di storia dell'ANMIG*, Roma, Associazione Nazionale fra Mutilati ed Invalidi di Guerra e Fondazione, 2012, pp. 19-117.

taneamente risolto la situazione di divisione politica a favore del fascismo e dei suoi sostenitori. Ma con la caduta del regime fascista e ancor più a seguito dell'armistizio, le associazioni tornarono a dividersi fra sostenitori del fascismo ed antifascisti.

La divisione più evidente si verificò in seno all'Anmig, la cui sede centrale fu trasferita nel territorio governato dalla Rsi e la serie documentaria ufficiale venne proseguita da un Comitato centrale nominato da Mussolini.[2] Un'altra parte dell'associazione, anche se non ebbe la medesima visibilità e non usufruì della efficiente struttura burocratica utilizzata dalla "parte nord", lavorò attivamente nel Cln e nel Clnai e nei governi del Regno d'Italia, intensificando la sua azione in seguito alla liberazione di Roma, dopo aver riacquistato la piena disponibilità della Casa madre del Mutilato, sede centrale del sodalizio.[3] Anche i combattenti – sulle vicende dei quali è però necessario registrare una carenza di studi specifici – ebbero sorte medesima. Interessante a questo proposito la vicenda di Ettore Viola, già presidente dell'Anc nel primo dopoguerra; emigrato in Sud America durante il regime fascista e convinto assertore, dopo l'armistizio, della necessità di combattere il fascismo repubblicano anche attraverso la costituzione di una legione di italiani residenti all'estero.[4]

Le diverse esperienze resistenziali di questo periodo – i partigiani, nel nord Italia e nel resto della penisola; i reparti dell'esercito italiano che, a partire dall'episodio di Porta San Paolo a Roma, si aggregarono agli Alleati in avanzata nel sud Italia; gli internati militari che si rifiutarono di aderire alla Rsi – portarono alla formazione di nuove associazioni che si prefissero di rappresentare queste esperienze. Nel 1944 nacque l'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia (Anpi) e, dopo la conclusione delle ostilità, nacquero altre associazioni, fra le quali l'Associazione Nazionale Forze Armate Regolari nella Guerra di Liberazione (Ancfargl) e le diverse associazioni che rappresentavano la deportazione e l'internamento, come ad esempio l'associazione Ex Internati (Anei). Rispetto a quanto avvenuto nel primo dopoguerra il panorama associativo italiano si arricchì notevolmente, includendo anche associazioni non combattentistiche come l'Associazione Nazionale Perseguitati Politici Italiani Antifascisti (Anppia).[5] Anche la fusione fra Associazione Nazionale Combattenti e Associazione

2 Sulle vicende dell'Anmig nel biennio 1943-1945 si vedano U. Pavan Dalla Torre, *L'ANMIG nel 1943-1945. Settant'anni da allora*, Roma, Associazione Nazionale fra Mutilati ed Invalidi di Guerra e Fondazione, 2014 e U. Pavan Dalla Torre, *Le associazioni di combattenti e reduci e la Resistenza: un nuovo punto di vista sul biennio 1943-1945*, in F. Bertagna, F. Melotto (a cura di), *Resistenza e guerra civile. Fonti, storie e memorie*, Verona, Cierre, 2017, pp. 63-81.

3 Sulle attività dell'Anmig dopo la liberazione di Roma si vedano i Verbali del Comitato Centrale, conservati presso il centro di documentazione dell'Anmig.

4 Sulle vicende di Ettore Viola dopo l'8 settembre 1943 si veda Archivio Storico della Camera (d'ora in poi ASC), Fondo Ettore Viola, fasc. 19.

5 La storia dell'associazionismo reducistico italiano del secondo dopoguerra è ancora in gran parte da studiare, anche se sull'argomento sono disponibili alcuni saggi: A. Bistarelli, *La storia del ritorno. I reduci italiani del secondo dopoguerra*, Torino, Bollati Boringhieri,

Nazionale Reduci, nella nuova Associazione Nazionale Combattenti e Reduci (Ancr) è un esempio della volontà di dare ampia visibilità a tutte le esperienze belliche: una idea cara ad Ettore Viola, che riteneva fondamentale, nella costruzione della memoria della guerra, anche l'esperienza dell'internamento militare.

La conclusione della seconda guerra mondiale fu il momento in cui le associazioni reducistiche nate all'indomani della Grande guerra tornarono ad una vita pienamente democratica, dopo un ventennio vissuto all'ombra del regime fascista: nel 1946 l'Anmig organizzò il congresso nazionale a Venezia, mentre l'Ancr si riunì in congresso nel 1947 a Salerno.[6] Entrambi i sodalizi tornarono ad eleggere le loro cariche sociali e a determinare – attraverso il confronto interno e il dialogo con i Governi e le diverse istituzioni pubbliche – le attività sociali, soprattutto quelle di carattere assistenziale e rivendicativo. Alla presidenza dell'Anmig venne eletto Pietro Ricci, mutilato della Grande guerra e dirigente dell'associazione nel primo dopoguerra, non compromesso con il fascismo e non responsabile della collaborazione dell'Anmig con il regime. Alla presidenza dell'Ancr venne richiamato Ettore Viola, destituito nel 1923.[7] Le associazioni reducistiche storiche riuscirono a darsi una rinnovata struttura amministrativa, cercarono di trovare una nuova collocazione pubblica e si adoperarono per determinare una precisa legittimazione alle nuove realtà reducistiche. Il primo congresso nazionale dell'Anpi si tenne nel 1947. In questo contesto emersero i diversi orientamenti politici interni al movimento partigiano, peraltro già evidenti prima della conclusione delle ostilità:[8] si consumò in questo contesto la scissione degli aderenti all'area liberale e cattolica che portò alla fondazione della Federazione italiana volontari della Libertà. Si trattò, anche in questo caso, di una dialettica democratica interna alle associazioni, impensabile negli anni Venti e Trenta.[9]

2007; B. Maida, *Il mestiere della memoria. Storia dell'Associazione nazionale ex deportati politici, 1945-2010*, Verona, Ombrecorte, 2014. Sulle vicende dei reduci della Rsi si veda F. Masina, *Un'irriducibile minoranza. La federazione combattenti della RSI 1947-1963*, in «Studi Storici», 3, 2017, pp. 819-849.

6 Sul congresso dell'Anmig si veda V. Del Lucchese, *I congressi nazionali*, in Id.. *Passato, presente e futuro*, cit, Sul congresso Anc si veda Associazione Nazionale Combattenti e Reduci, Archivio Storico, fasc. 1, Congresso Nazionale a Salerno.

7 Pietro Ricci rimase presidente dell'Anmig fino al 1972; dopo Ettore Viola venne eletto alla Presidenza dell'Ancr Renato Zavattaro, già presidente all'indomani della Grande guerra.

8 Su questi aspetti, oltre alle ricerche di carattere scientifico, possono essere utili le opere letterarie, fra le quali quelle di Beppe Fenoglio e di Luigi Meneghello.

9 Alla metà degli anni Venti il regime fascista, dopo aver riconosciuto l'esclusività della rappresentanza di mutilati e reduci all'Anmig e all'Anc, aveva infatti sciolto diverse associazioni fra reduci, come la Lega Proletaria. Su questo si veda G. Isola, *Guerra al regno della guerra! Storia della Lega proletaria mutilati invalidi reduci orfani e vedove di guerra (1918-1924)*, Firenze, Le Lettere, 1990.

1.2. I reduci e le loro associazioni nella transizione costituzionale

Nel 1945, con l'approssimarsi della conclusione delle ostilità, pur con le difficoltà legate allo status dell'Italia di paese sconfitto e alle sfide economiche della ricostruzione, cominciò il percorso di nuova democratizzazione del paese. A questo scopo venne istituita la Consulta Nazionale che svolse le funzioni di Parlamento affiancando i governi fra l'aprile del 1945 e il referendum istituzionale e le elezioni dell'Assemblea costituente del 1946. Anche le associazioni reducistiche vennero interpellate per la nomina dei consultori. L'Anmig, l'Anc e l'Anpi ottennero una rappresentanza, ma nell'aderire all'invito istituzionale – indicando nominativi idonei all'inserimento nell'assemblea – questi sodalizi interpellarono il Governo per chiedere un maggiore numero di nomine per le associazioni.[10] Le motivazioni alla base di queste richieste erano di varia natura. Ernesto Cabruna, commissario dell'Anmig, comunicava al ministro Togliatti che

> Pervengono forti sentitissime rimostranze da parte mutilati invalidi guerra Italia che in seno Consulta Nazionale solo due sono chiamati a rappresentare nostra grande famiglia in confronto ai ventidue posti conferiti.[11]

L'Anpi chiedeva un ulteriore deputato per meglio rappresentare sia l'esperienza partigiana del nord che quella del centro Italia.[12] Anche l'Anc, nell'agosto del 1945, chiese di poter ottenere ulteriori deputati, in considerazione del fatto che le prime nomine, effettuate nell'aprile, conferivano rappresentanza solamente al meridione e al centro del paese: con la liberazione del nord Italia si rendeva necessario estendere il numero dei consultori in quota Anc, in modo da poter garantire all'associazione la possibilità di rappresentare tutte le realtà del paese.

I Consultori nominati dalle associazioni furono ventiquattro[13] e lavorarono nelle

10 Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Ministero della Consulta nazionale, busta 2.

11 ACS, Ministero della Consulta nazionale, busta 2, fasc. Anmig.

12 ACS, Ministero della Consulta nazionale, busta 2, fasc. Anpi.

13 Per l'Anmig: Ugo Giovacchini (Commissione difesa nazionale); Giuseppe Guindani (Commissione lavoro e previdenza sociale); Canio Panetta (Commissione industria e commercio); Rosalbino Santoro (Commissione giustizia). Per l'Anc: Giulio Bergmann (Commissione giustizia); Umberto Gazzoni (Commissione ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni); Carlo Manes (Commissione lavoro e previdenza sociale); Guido Rodinò (Commissione industria e commercio); Pietro Tamagnini (Commissione affari politici e amministrativi); Carmelo Villarà (Commissione finanze e tesoro); Ettore Viola (Commissione affari esteri); Renato Zavataro (Commissione agricoltura e alimentazione, poi Commissione giustizia). Per l'Anpi Mario Argenton (Commissione difesa nazionale); Fernando Baroncini (Commissione finanze e tesoro, poi Commissione ricostruzione); Ilio Barontini (Commissione industria e commercio); Riccardo Bauer (Commissione affari esteri); Livio Bianco (Commissione giustizia); Arrigo Boldrini (Commissione difesa nazionale; Ercole Chiri (Commissione lavoro e previdenza sociale); Enrico Martini (Commissione ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni); Enrico Mattei

diverse commissioni dell'assemblea. Vennero inoltre nominati alcuni nomi storici del combattentismo italiano (Cipriano Facchinetti, Luigi Gasparotto, Mario Palermo), mentre il partigiano Paolo Emilio Taviani venne nominato come esponente della Dc.[14]

Dai documenti conservati presso l'Archivio Centrale dello Stato emerge che diverse associazioni fra reduci di recente costituzione vennero escluse dalle nomine, rimanendo negli elenchi degli "aspiranti". I direttivi di queste associazioni scrissero al Ministero della Consulta per ottenere dei rappresentanti nell'assemblea, chiedendo, senza ottenerla, una parificazione con le maggiori associazioni.[15] Si possono quindi cogliere due aspetti: il primo è che il reducismo italiano è un fenomeno estremamente variegato e ancora sostanzialmente da studiare nella sua complessità e nelle sue molteplici organizzazioni; il secondo è che le istituzioni scelsero come interlocutori privilegiati le associazioni che davano o che sarebbero state in grado di dare maggiore rappresentatività ai reduci. Tenendo conto di queste considerazioni il presente lavoro ha pertanto approfondito le vicende di queste ultime associazioni.

2. Il contributo dei reduci nell'Assemblea costituente

2.1. Il problema: Associazioni nella Costituente o Padri costituenti nelle Associazioni?

Questo lavoro intende affrontare due quesiti di ricerca: quale è stato, se vi è stato, il contributo che i reduci diedero nell'Assemblea costituente? È possibile ravvisare in questi contributi in seno all'Assemblea e alle sue commissioni l'influenza dell'appartenere alla categoria dei reduci, una sorta di "cultura politica del reducismo" che venne esplicata all'interno dell'Assemblea? E quali sono le caratteristiche di questa cultura politica?

Alcune considerazioni si rendono necessarie all'inizio del lavoro. Innanzitutto è bene sottolineare che, nell'ambito dell'Assemblea costituente, il deputato era inserito in un gruppo parlamentare che faceva riferimento ad un partito: l'appartenenza ad

(Commissione ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni); Nino Siccardi (Commissione agricoltura e alimentazione); Fermo Solari (Commissione finanze e tesoro); Lanfranco Zancan (Commissione affari politici e amministrativi).

14 Cipriano Facchinetti, che fu tra gli organizzatori del "Comitato d'Azione fra Mutilati" all'indomani di Caporetto, venne nominato in quanto deputato della XXVII legislatura e divenne membro della Commissione istruzione e belle arti. Luigi Gasparotto e Mario Palermo, reduci della Grande guerra, vennero nominati in quanto ex membri del governo alla liberazione di Roma e divennero entrambi membri della Commissione difesa nazionale. Paolo Emilio Taviani, che sarebbe divenuto presidente della Federazione Volontari della Libertà, venne nominato dalla Dc e divenne membro della Commissione lavoro e previdenza sociale.

15 Si tratta di associazioni di recente costituzione, come l'Associazione Nazionale Caduti Mutilati ed Invalidi per la Guerra Partigiana di Liberazione o l'Associazione Nazionale Caduti Mutilati ed Invalidi Civili di Guerra.

associazioni – di qualsiasi natura – era pertanto un aspetto incidentale o comunque secondario rispetto alla militanza politica. Si tratta di una differenza rilevante rispetto all'esperienza della Consulta, i cui membri provenienti dalle fila del reducismo erano stati nominati proprio in virtù della loro appartenenza all'una o all'altra associazione: nell'Assemblea costituente il primo riferimento del deputato era il partito. Ma si tratta anche di una differenza notevole con quanto avvenuto nel primo dopoguerra, quando i reduci, allo scopo di inserirsi nella vita politica del paese, si erano candidati alle elezioni politiche presentando delle liste di combattenti, in aperta polemica col sistema politico liberale.[16] Per poter dare conto del contributo dei reduci e delle loro associazioni è stato pertanto necessario individuare chi, fra i deputati eletti nell'Assemblea, facesse anche parte delle associazioni reducistiche. Ritorneremo a breve su questo punto.

Nel secondo dopoguerra l'approccio dei reduci alla politica fu profondamente differente rispetto a quanto accaduto in precedenza. A supporto di questa affermazione vi è l'analisi dell'atteggiamento delle associazioni, in particolare di quello dell'Anmig, che nel primo dopoguerra era stata fra i più feroci critici del sistema politico dell'Italia liberale. Nel primo articolo della nuova serie de «Il Bollettino» l'Anmig si dichiarava "apartitica": dichiarazione non nuova, ma supportata da un atteggiamento completamente diverso nei confronti della politica. L'Anmig rinunciava infatti ad uno degli slogan che più aveva utilizzato a partire dal 1918 («Tutti i partiti sono morti»), riconoscendo che «la vita dei partiti, che trae alimento dal contrasto fecondo di interessi e di ideali è insopprimibile ed eterna nella dialettica dell'umano divenire».[17] Ciò appare significativo – e lo si vedrà meglio in seguito – perché l'Anmig, pur ritenendo imprescindibile per la propria vita e per le proprie attività l'equidistanza dalle forze politiche, riconosceva come necessaria l'esistenza dei partiti sia per veicolare le richieste dell'associazione agli organi legislativi ed esecutivi, sia per diffondere le linee di azione dell'associazione, come ad esempio l'impegno per la pace che divenne uno dei principali impegni delle associazioni a partire dagli anni Cinquanta.

Il secondo aspetto è relativo alla documentazione delle associazioni. Se per quanto riguarda l'Anmig la documentazione associativa per il periodo preso in esame è completa e disponibile al ricercatore,[18] non vi è la stessa situazione nell'ambito delle altre

16 Su questo aspetto si vedano in particolare Sabbatucci ed Isola.

17 E. Bacchi, *Ritorno*, in «Il Bollettino», 1, 1947.

18 Da qualche anno è attivo e funzionante il Centro documentazione dell'Anmig nato dalla volontà di tutelare e di promuovere il patrimonio culturale dell'Associazione. Desidero ringraziare i Presidenti nazionali dell'Anmig che ho avuto modo di conoscere e con cui ho avuto modo di collaborare (Gerardo Agostini, Bernardo Traversaro, Claudio Betti) e la dottoressa Lorenza Fabrizi, responsabile del Centro, per la disponibilità dimostratami nel corso degli anni. Per questa ricerca sono stati consultati i Verbali del Comitato Centrale e le annate de «Il Bollettino», il periodico associativo, le cui pubblicazioni – interrotte nel 1944 – erano riprese nel 1947.

due maggiori associazioni reducistiche, l'Ancr e l'Anpi.[19] Queste fonti primarie non si sono rivelate ricchissime e, nel corso della ricerca, sono state integrate da materiale di carattere bibliografico e pubblicistico.

Va poi tenuto presente che, subito dopo la conclusione delle ostilità, le associazioni si riorganizzarono a partire principalmente dal loro ruolo di sodalizi dediti alla rappresentanza ed alla tutela dei propri soci. Nei documenti associativi emerge con chiarezza il lavoro svolto dagli organi centrali delle associazioni per stimolare i governi a rivedere il sistema pensionistico e ad adeguare gli importi degli assegni; per assicurare l'applicazione della legge sul collocamento obbligatorio e favorire così l'occupazione dei reduci; per incrementare i benefici assistenziali in ambito sociale e sanitario: soprattutto su questi aspetti si concentrò infatti l'azione delle associazioni nel secondo dopoguerra. Nel giugno del 1947, ad esempio, il periodico dell'Anmig riportava una serie di richieste rivolte al governo: adeguare le pensioni di guerra, divenute ormai inadeguate alla situazione del paese a causa del carovita; procedere con la liquidazione delle pensioni per i mutilati dell'ultima guerra; ridare vitalità alle disposizioni concernenti il collocamento obbligatorio; occuparsi con maggiore attenzione dell'assistenza ai mutilati e agli invalidi più bisognosi, anche tramite un maggiore finanziamento dell'Onig (l'ente pubblico deputato all'assistenza dei mutilati di guerra); erogare contributi all'Anmig per permettere all'associazione di svolgere un'azione assistenziale ulteriore rispetto a quella degli enti pubblici.[20] Particolarmente urgente era ritenuta l'assistenza ai tubercolotici, problema già emerso all'indomani della Prima guerra mondiale e ancora particolarmente pressante in Italia. Tali propositi vennero espressi anche in una nota congiunta di Anmig, Ancr e Anpi, riuniti in una "Giunta d'intesa".[21] Ciò rende anche chiaro come, rispetto al primo dopoguerra, le Associazioni fra reduci improntarono i loro rapporti ad una più stretta collaborazione.[22]

Infine vi è la necessità di riflettere sul significato del termine "reduce". Chi erano i reduci? Nel primo dopoguerra i reduci erano solamente coloro che avevano combattuto nelle trincee: i mutilati e, appunto, i combattenti. Si erano poi formate associazioni d'arma (Arditi, Associazione del Fante e così via) sempre composte da persone che avevano come riferimento la medesima esperienza bellica. Dopo la conclusione

19 L'Archivio dell'Ancr, recentemente trasferito a Padova, conserva parte dei Verbali degli organi centrali dell'Associazione; quasi tutte le annate del periodico associativo; incartamenti relativi alla preparazione ed allo svolgimento dei Congressi nazionali. Per quanto riguarda l'Anpi, in occasione di altre ricerche, mi è stato possibile consultare solamente le raccolte del periodico associativo, le cui pubblicazioni sono però cominciate nel 1949.

20 P. Ricci, *Appello alla comprensione*, in «Il Bollettino», 3, 1947.

21 *Un importante ordine del giorno delle Associazioni combattentistiche – Le assicurazioni del Capo dello Stato e del Presidente della Costituente*, in «Il Bollettino», 3, 1947.

22 Tale collaborazione sarebbe culminata, nel 1979, con la creazione della Confederazione fra le Associazioni combattentistiche e partigiane.

della Seconda guerra mondiale i reduci continuavano ad essere coloro che avevano combattuto nell'esercito italiano fra il giugno 1940 e il settembre del 1943, ma vi erano poi i partigiani combattenti, i prigionieri di guerra, gli internati militari e civili e tutti coloro che avevano partecipato alla Resistenza lavorando nel Cnl. Vi è poi una differenza sostanziale con il primo dopoguerra: anche le donne erano reduci a pieno titolo. La storiografia, la memorialistica, la letteratura hanno a più riprese evidenziato il ruolo delle donne nella Resistenza, che comunque – nell'ambito della costruzione della memoria di quegli eventi – rimane meno marcato rispetto a quello degli uomini: nonostante la nuova consapevolezza delle donne esse ricoprirono nelle associazioni ruoli minoritari.[23]

In questo lavoro è stato analizzato il contributo di coloro che avevano preso parte attiva alla Resistenza – sia come partigiani combattenti sia come membri del Cln – o che avevano avuto un ruolo nel combattentismo e nel reducismo, anche in quello del primo dopoguerra: accanto a reduci evidentemente legati alla vita delle maggiori associazioni come Arrigo Boldrini (che fu a lungo Presidente nazionale dell'Anpi) vi sono Alberto Mario Cavallotti; Sandro Pertini, partigiano combattente; Giorgio Amendola; Arturo Colombi; Enzo Giacchero; Lelio Basso; Mario Longhena; Teresa Noce; Paolo Emilio Taviani; Randolfo Pacciardi, che prese parte alla guerra di Spagna come volontario nelle armate repubblicane; Giuseppe Di Vittorio; Enrico Martino, esponente della Resistenza genovese; i fratelli Pajetta, entrambi partigiani (Giuliano fu imprigionato a Mauthausen); Riccardo Lombardi, comandante partigiano ed esponente del Clnai; Tristano Codignola; Silvio Geuna, che prese parte alla Resistenza fra i partigiani monarchici; Nadia Gallico Spano, che operò nella Resistenza in Francia e a Napoli; Stefano Jacini; Cino Macrelli; Pietro Nenni, già combattente nella Grande guerra e poi membro attivo delle brigate Matteotti; Roberto Bencivenga, generale, combattente nella prima guerra mondiale e membro del Cln dopo l'armistizio; Leo Valiani; Ezio Vigorelli, membro del Clnai e dell'Anmig. Quest'ultimo, insieme a Celeste Bastianetto, Giovanni Carignani, Vincenzo Cavallari, Guido Russo Perez costituiva – stando alla pubblicazione periodica dell'Anmig – un «gruppo Deputati alla Costituente, Mutilati di Guerra».[24] Vanno poi ricordati Emilio Lussu, Cipriano Facchinetti e Guglielmo Ghislandi che ebbero un ruolo importante sia nel reducismo della Grande guerra che nella Resistenza.

Oltre all'analisi del lavoro dei reduci impegnati nell'Assemblea costituente si è poi considerato l'atteggiamento pubblico e politico delle associazioni. Come si vedrà nell'ultima parte del lavoro, nell'ambito delle associazioni la Costituente e la Costitu-

23 A questo proposito è utile richiamare il dibattito sul reducismo femminile che si è sviluppato su questi temi relativamente alla Prima guerra mondiale e al primo dopoguerra. Si vedano a questo proposito i lavori di A. Fell; I. Sharp; J. Meyer.

24 *Le interrogazioni del gruppo Deputati mutilati e le risposte del Sottosegretario On. Petrilli*, in «Il Bollettino», 6, 1947.

zione vennero idealmente uniti all'esperienza resistenziale del biennio 1943-1945 ed ebbero un ruolo determinante nella vita delle associazioni nel secondo dopoguerra. Accanto allo studio del contributo dato dai deputati appartenenti alle associazioni nei lavori dell'Assemblea, verrà analizzato il ruolo che la Costituente e la Costituzione ebbero nella vita delle associazioni e nella loro azione pubblica a partire dal 1948.

2.2. Il contributo dei reduci nei lavori dell'Assemblea

Il ruolo dei reduci nel processo di democratizzazione del Paese venne ricordato fin dalle prima seduta dell'Assemblea costituente, il 26 giugno 1946: quello dei reduci era stato un «contributo di sangue […] alla causa solidale della libertà della Patria e del mondo».[25] Un contributo che i reduci misero a servizio del paese sia negli interventi in seduta plenaria che in quelli nelle varie Commissioni; nel compito legislativo che l'Assemblea svolse parallelamente al lavoro di scrittura della Costituzione; nel lavoro di analisi e discussione del testo costituzionale. Il materiale è davvero molto, e si è dovuto procedere ad una selezione, includendo nel presente lavoro i contributi più significativi inerenti gli interessi dei reduci; gli argomenti di carattere più "generale" (come la discussione del Trattato di pace); il lavoro sul progetto di costituzione, a cui i reduci diedero un contributo continuo e puntuale.

2.2.1 I temi del reducismo

Un primo contributo che i reduci diedero nella Costituente riguardò i temi cui i reduci stessi erano più legati fin dalla nascita del reducismo nel 1917: il riconoscimento dei sacrifici patiti durante le guerre combattute dall'Italia e del ruolo sociale dei reduci; gli aspetti assistenziali, sia quelli medico-sanitari che quelli sociali; il ruolo internazionale dell'Italia. Questi aspetti emersero già il 18 luglio 1946: nel decimo anniversario della guerra di Spagna vennero ricordati i combattenti caduti per la libertà della Spagna e venne chiesto al Governo un «tangibile riconoscimento» per i combattenti ancora in vita e per i caduti. Il riconoscimento tangibile si sarebbe dovuto esprimere in primo luogo attraverso l'erogazione delle pensioni di guerra e, più in generale, attraverso una maggiore attenzione da parte del governo e delle istituzioni verso i problemi relativi alla ricostruzione e alla assistenza sanitaria e sociale dei reduci.

Il tema dell'assistenza sociale e sanitaria dei reduci si collegava al più ampio tema del diritto dei cittadini alla salute e venne ripreso anche durante l'analisi del testo costituzionale, soprattutto negli interventi dei deputati medici. Alberto Mario Cavallotti, ad esempio, sottolineava come nel testo «non sufficiente attenzione è stata […] posta al diritto alla salute».[26] Nell'Italia dell'immediato dopoguerra, in cui

25 ASC, Assemblea costituente, Verbali 26 giugno 1946.

26 Assemblea costituente, Plenaria, 22 aprile 1947.

mancavano strutture sanitarie adeguate, l'assistenza sanitaria era un tema di stretta attualità: la tubercolosi rimaneva una malattia altamente diffusa e altre malattie, un tempo considerate rare, trovavano sempre maggiore diffusione nel paese. Proprio per questa ragione la soppressione del Ministero per l'assistenza post-bellica non fu accolta con favore dai reduci. Riguardo a questo provvedimento, determinato dalla volontà di tornare ad una gestione amministrativa ordinaria, Lussu si augurava che «la sensibilità del Presidente del Consiglio l'induca a riesaminare il problema per salvare l'immensa massa di disgraziati prima assistiti da questo Ministero».[27] I mutilati di guerra, tramite l'Anmig cercarono più volte di perorare la causa dei reduci invalidi presso la Costituente e presso il Governo. Nel febbraio 1947 De Gasperi, rispondendo ad una interrogazione di Umberto Nobile, sottolineava come «il Ministro della difesa ha accolto in via di massima, il voto dell'Associazione Nazionale mutilati di inscrivere i grandi mutilati affetti da invalidità totale in un Albo d'onore con adeguato trattamento economico».[28] Con l'istituzione del Sottosegretariato ai danni di guerra i reduci continuarono a chiedere al governo una legge organica sui danni di guerra.[29]

Un altro aspetto è la scarsa considerazione di cui i militari e i reduci godevano nella repubblica italiana: secondo Roberto Bencivenga, la "depressione morale" in corso nel paese traeva origine – anche – dal trattamento riservato ai reduci, oltre che dal travisamento del risveglio dello spirito nazionale. A questo proposito Bencivenga proponeva una rilettura della recente esperienza bellica e del ruolo delle Forze armate nell'ambito della Repubblica italiana. Il generale affermava che «è ingiusto attribuire alla nostra guerra il carattere di una guerra di aggressione per libidine di potere e di conquista».[30] Verso l'Esercito – che si voleva indicare come «capro espiatorio del disastro nazionale» – era in corso una «opera disfattista […] pericolosa per la fatale reazione che può provocare e dannosa per la ricostruzione di quelle forze armate che sono il presidio della libertà e della indipendenza nazionale».[31] Secondo la visione militare di Bencivenga il governo aveva permesso che i soldati italiani fossero "umiliati" durante le trattative di pace a Parigi, altro argomento sul quale i reduci discussero a lungo.

La discussione sulle forze armate, sul loro ruolo, sul loro finanziamento in rapporto agli altri servizi pubblici ritenuti fondamentali (come l'istruzione) fu lunga e articolata; ma vi era la pressoché unanime convinzione che l'Italia dovesse dotarsi nuovamente di un esercito. Lavorando alla definizione degli articoli 49 e 50 della Costituzione, lo stesso Bencivenga si dichiarò contrario all'abolizione dell'obbligato-

27 Assemblea costituente, Plenaria, 18 febbraio 1947.

28 Assemblea costituente, Plenaria, 25 febbraio 1947.

29 Assemblea costituente, Plenaria, 20 giugno 1947.

30 Assemblea costituente, Plenaria, 24 settembre 1946.

31 *Ibid*.

rietà del servizio militare di leva per evitare di esporre il Paese «al rischio di avere in tempo di pace un esercito di pretoriani»,[32] esprimendosi anche contro l'apertura del servizio militare alle donne. Anche Arturo Colombi ravvisava la necessità di fornire ai cittadini una istruzione militare, per difendere i confini e la "neutralità" italiana.[33]

I partigiani affiancavano a quelle assistenziali rivendicazioni di altra natura. L'Assemblea venne sollecitata ad interessarsi delle sorti dei partigiani, riconoscendone il ruolo nella lotta per la libertà e il lavoro amministrativo svolto nel Cln e, nel dicembre del 1947, venne presentata da un nutrito gruppo di deputati una interrogazione con la quale si intendeva invitare il Governo ad elaborare un provvedimento legislativo che riconoscesse la «formale ridefinizione dello stato giuridico del Corpo volontari della libertà».[34] Una proposta che si aggiungeva a quelle presentate all'assemblea, come il riconoscimento dei gradi ricoperti durante la Resistenza e l'assunzione a tempo indeterminato («in pianta stabile», secondo la dicitura dell'epoca) di coloro che prestavano servizio nei pubblici uffici. La discussione di questi temi venne stimolata anche da dimostrazioni avvenute nel Paese.[35] Le amnistie furono un altro tema oggetto di discussione. L'approvazione di un provvedimento di clemenza verso i collusi col fascismo aveva profondamente colpito i partigiani perché «mentre rimetteva in circolazione i nemici della nostra libertà, – sono parole di Nenni – lasciava in carcere i partigiani detenuti per atti compiuti durante la lotta di liberazione».[36] Al termine dei lavori dell'Assemblea venne discussa una amnistia per i reati politici che avrebbe risolto la situazione di diversi partigiani.

Si apriva così la questione della legittimità dell'uso della violenza, che i reduci avrebbero dovuto affrontare nuovamente nel corso degli anni Settanta, in ben altre circostanze. In sede di Assemblea l'esercizio della violenza come metodo di lotta politica venne a più riprese rifiutato: Geuna sottolineava che l'uso della violenza era un «metodo di altri tempi che non deve essere più consentito».[37] Aver chiarito definitivamente questo aspetto fu un fatto rilevante, soprattutto se si tiene presente che la violenza degli anni Settanta sarebbe stata spesso paragonata, nei mezzi come nei fini, a quella utilizzata durante la Resistenza.

32 Assemblea costituente, Plenaria, 19 maggio 1947.

33 Assemblea costituente, Plenaria, 19 maggio 1947.

34 Assemblea costituente, Plenaria, 6 dicembre 1947.

35 Nelle riunioni plenarie dell'Assemblea costituente si tornò più volte a parlare di agitazioni di partigiani ad Asti. Nenni, nel rispondere alle interrogazioni dei deputati, riteneva queste rivendicazioni "giuste". Si veda Assemblea costituente, Plenaria, 21 settembre 1946.

36 Assemblea costituente, Plenaria, 21 settembre 1946.

37 Assemblea costituente, Plenaria, 24 settembre 1946.

2.2.2. Il ruolo delle istituzioni

Uno dei contributi più rilevanti dato dai reduci riguarda il ruolo e le funzioni dell'Assemblea costituente, nella cornice della rinnovata democrazia del paese. Secondo Lussu – che evidenziava la necessità di definire con precisione la natura dell'Assemblea e le funzioni da attribuirle – sarebbe stato importante ristabilire le commissioni parlamentari che erano state in funzione prima del fascismo, per permette all'assemblea di svolgere una funzione di controllo sull'operato del Governo.[38] Il compito principale dell'Assemblea rimaneva quello di redigere una Costituzione, ma vi furono proposte mirate a modificare il decreto legislativo 16 marzo 1946 per poter attribuire alla Costituente maggiore controllo sul processo legislativo: nel settembre 1946, con l'apporto di Taviani, vennero istituite delle Commissioni incaricate di prendere in esame i provvedimenti legislativi proposti dal Governo, rimandando all'Assemblea in seduta plenaria ciò che necessitasse di una più approfondita discussione.[39]

Interessante, a proposito del rapporto con le nuove istituzioni repubblicane, la lunga discussione riguardante l'introduzione di un giuramento alla Repubblica per i dipendenti degli enti pubblici, comprese le forze armate. Per Russo Perez il giuramento era un argomento di estrema importanza perché «l'opinione pubblica deve essere tranquillizzata non con le parole, ma coi fatti che nessuno intende opporsi al trionfo delle nuove istituzioni repubblicane».[40] Tuttavia prevalse l'orientamento di evitare tale prassi, per non rivangare antiche reminiscenze e per tutelare la libertà di coscienza del singolo.

2.2.3. L'Italia, la pace, la politica estera

Un aspetto particolarmente caro ai reduci – e forse quello in cui possedevano maggiore esperienza – era quello della stipula dei trattati di pace e della ratifica delle condizioni in essi contenute. Intento del Governo, dei deputati e dei reduci era quello di evitare all'Italia, dopo la sconfitta, anche l'umiliazione di una pace eccessivamente punitiva. Tuttavia, mentre si potevano esaminare e discutere i trattati e le clausole in essi incluse, era certamente illusorio pensare ad una trattativa che potesse far rientrare a pieno titolo l'Italia fra le potenze vincitrici come ricordava, fra gli altri, Nitti.[41] La realtà dei fatti era ben presente a tutti i deputati. Nel dicembre 1946 il Sottosegretario Brusasca, rispondendo ad una interrogazione di Russo Perez, dichiarava all'Assemblea che l'Italia aveva richiesto agli Alleati di poter partecipare alle trattative per l'armistizio con la Germania e che aveva avanzato richieste circa riparazioni e crediti da esigere dalla Germania, ma che entrambe le richieste non avevano trovato

38 Assemblea costituente, Plenaria, 15 luglio 1946.

39 Assemblea costituente, Plenaria, 17 settembre 1946.

40 Assemblea costituente, Plenaria, 13 dicembre 1946.

41 Assemblea costituente, Plenaria, 19 settembre 1946.

accoglimento presso le potenze vincitrici. Gli articoli del trattato di pace imponevano poi all'Italia «la rinuncia ad ogni reclamo nei riguardi della Germania»[42] e questo sembrava ingiusto nei confronti di tutto il popolo italiano e in particolare di coloro – partigiani e militari delle forze armate regolari – che si erano sacrificati dopo l'8 settembre per supportare la guerra contro i tedeschi condotta dagli Alleati. Secondo Lussu l'aver avversato i tedeschi innescando una guerra partigiana come quella combattuta dall'Italia era un merito che nessuna nazione sconfitta aveva acquisito. Il governo, dei cui membri nessuno aveva «responsabilità politica per la firma del Trattato», avrebbe dovuto firmare il documento, ma avrebbe avuto anche il dovere di «rappresentare con dignità – sono parole di Lussu – la grandezza del sacrificio che il nostro Paese compie per la sua rinascita».[43]

La discussione relativa alla ratifica del trattato di pace toccava un altro punto particolarmente sensibile per i reduci, soprattutto per coloro che avevano preso parte alla Grande guerra. Fra le conseguenze della sconfitta vi era anche la ridefinizione dei confini nazionali: luoghi come Trieste, considerata inviolabile, evocavano sacrifici ancora vivi nel ricordo di chi aveva combattuto nelle trincee del Carso. Ma anche la revisione dei confini con la Francia, la cui ridefinizione avrebbe potuto tradursi in altre perdite territoriali, peraltro già ventilate nella preparazione dei documenti diplomatici, era fortemente avversata dai reduci. Si trattava di un pericolo non tanto – o non solo – per l'integrità del territorio nazionale, ma anche per le conseguenze che atti eccessivamente punitivi avrebbero potuto scatenare. A ricordarlo ancora Lussu: «Venendo a trattare dei problemi di politica estera, denuncia il pericolo che si avviluppi una forma morbosa di nazionalismo estremamente dannosa, particolarmente presso i popoli vinti».[44] Oltre alle questioni territoriali, il trattato di pace penalizzava le forze armate, «le più duramente colpite dallo strumento di pace» come faceva notare Luigi Gasparotto nel luglio del 1947.[45] Un trattato che «ci lacera l'animo», continuava Gasparotto, ma che andava ratificato «per non assumere le responsabilità di ritardare la ricostruzione economica e morale dell'Europa».[46] Dello stesso parere Bastianetto, mutilato della Grande guerra, per il quale la ratifica del trattato costituiva un atto di coraggio che avrebbe permesso all'Italia di diventare «perno di tutta una situazione nuova».[47] Sulla stessa linea, sebbene con motivazioni diverse, Pacciardi e Stefano Jacini.

Al trattato di pace erano legati anche l'ingresso dell'Italia nell'Onu e la sua in-

42 Assemblea costituente, Plenaria, 12 dicembre 1946.

43 Assemblea costituente, Plenaria, 18 febbraio 1947.

44 Assemblea costituente, Plenaria, 17 luglio 1946.

45 Assemblea costituente, Plenaria, 24 luglio 1947.

46 *Ibid*.

47 Assemblea costituente, Plenaria, 28 luglio 1947.

tegrazione nel piano Marshall. Nonostante questo non tutti erano d'accordo sulla ratifica del documento. Russo Perez, ad esempio, faceva notare che il trattato sarebbe entrato in vigore anche senza ratifica e che il ratificarlo avrebbe sacrificato la neutralità italiana a favore dell'adesione alla logica dei blocchi. La situazione in cui l'Italia si trovava era anche frutto di un errore definito da Russo Perez "deplorevolissimo", vale a dire «il non aver negoziato i patti di cobelligeranza che sacrificarono gli ultimi residui della forza militare italiana».[48] Quella della neutralità italiana è una questione interessante, sostenuta anche da Leo Valiani: a suo giudizio «una indipendenza economica e soprattutto politica potrà ottenersi se l'Italia comincia fin da oggi a porsi su un piano di libertà di iniziativa, non inserendosi in alcuno dei blocchi internazionali».[49] Secondo Valiani l'Italia avrebbe dovuto farsi promotrice di un blocco alternativo, un raggruppamento di tutti i paesi europei finalizzato alla pacificazione del vecchio continente.

I reduci diedero il loro contributo anche nella discussione dell'accordo concluso a Parigi fra il governo italiano e quello egiziano riguardante il risarcimento dei danni arrecati dall'Italia all'Egitto durante la Seconda guerra mondiale. Un trattato che Enrico Martino, futuro ambasciatore, ebbe a definire come un «cattivo affare»[50] che tuttavia non ledeva la dignità nazionale.

2.3.4. Il rapporto con il regime fascista

Un argomento di particolare rilevanza nelle discussioni dell'Assemblea fu il rapporto con il regime fascista. Un esempio che permette di comprendere l'urgenza di tale discussione è la già ricordata amnistia accordata ai fascisti. Pertini, esprimendosi contro tale provvedimento, asseriva che esso più che un atto di pacificazione era stato «un atto di debolezza degli antifascisti».[51] Tuttavia, secondo Bencivenga, il popolo italiano mal sopportava di vedere condannate persone che, in buona fede, avevano servito durante il regime fascista. E, d'altro canto, secondo Lussu, non si poteva accusare l'intero popolo italiano di complicità verso il fascismo: il popolo italiano era piuttosto una vittima del fascismo. La natura del rapporto dei nuovi organismi repubblicani con il fascismo emerse con maggiore chiarezza al momento in cui il trattato di pace stava per entrare in vigore, nel febbraio 1947. Si trattava di un rapporto di "odio", così come ricordato da Terracini, perché il fascismo faceva ricadere le sue colpe su tutti gli italiani e, con la sua guerra, aveva gettato una grave ipoteca sul futuro dell'intero paese.[52] L'opposizione al fascismo vecchio e nuovo, nelle sue mol-

48 Assemblea costituente, Plenaria, 25 luglio 1947.

49 *Ibid*.

50 Assemblea costituente, Plenaria, 12 maggio 1947.

51 Assemblea costituente, Plenaria, 22 luglio 1946.

52 Assemblea costituente, Plenaria, 8 febbraio 1947.

teplici declinazioni era una questione che andava affrontata radicalmente e risolta definitivamente. Questo era anche l'orientamento dell'Anpi (che, al suo primo Congresso nazionale, aveva chiesto lo scioglimento del Msi[53]) ma l'antifascismo divenne un atteggiamento condiviso da tutte le associazioni che ne fecero uno degli aspetti più significativi della loro azione pubblica.

2.3.5 Il contributo nella discussione del progetto di costituzione

Quantitativamente numerosi e qualitativamente di grande interesse sono i contributi forniti dai reduci alla discussione dei singoli articoli della Costituzione. Un primo contributo, di cui si è già sottolineata la rilevanza, è il ruolo che i partiti avrebbero dovuto ricoprire nella vita repubblicana. Secondo Lelio Basso la Costituzione essendo «il frutto di un incontro delle diverse correnti ed il punto di equilibrio delle forze solidali e sociali in atto» era di fatto figlia dei partiti.[54] Tuttavia Basso rilevava una questione fondamentale: nella Costituzione, così come progettata e proposta all'aula, erano ignorati i partiti e il loro ruolo. Secondo Lussu sarebbe stato necessario creare i presupposti per una corretta alternanza della rappresentatività politica: «Occorre quindi avviarsi ad una situazione con due grandi schieramenti – uno di destra e uno di sinistra – che di volta in volta possano costituire la maggioranza».[55]

Circa la rinascita della vita democratica del paese, di nuovo Lussu affermava la necessità di «ricostruire uno Stato durevole, democratico nelle sue organizzazioni centrali e periferiche, nelle sue istituzioni, che elimini ogni oppressione di classe».[56] Interessante notare che Lussu era contrario all'istituzione di una seconda camera[57] che avrebbe svolto, a suo giudizio, una funzione eccessivamente conservatrice; mentre si dichiarava favorevole – coerente, in questo, alla sua provenienza geografica ed alla sua storia politica – alle autonomie regionali previste dal progetto costituzionale: fu infatti fra i più attivi nella ampia discussione degli articoli che sancivano la nascita delle regioni, perorando la causa dell'autonomia sarda.

Il tema delle autonomie locali era considerato importante da tutti gli schieramenti politici, ma vi furono anche voci discordanti. Nenni sostenne la sua contrarietà alle autonomie regionali: «troppo diverse sono le condizioni di sviluppo economico e sociale delle varie regioni perché si possa tentare un simile esperimento che porrebbe

53 A. Boldrini, *I compiti della Resistenza nel momento attuale*, Roma, s.e., 1949, p. 49. Si veda anche Ufficio Stampa Anpi, *Primo Congresso. Atti del congresso della Resistenza italiana*, Roma, s.e., 1947.

54 Assemblea costituente, Plenaria, 6 marzo 1947.

55 Assemblea costituente, Plenaria, 18 luglio 1946.

56 Assemblea costituente, Plenaria, 7 marzo 1947.

57 Lussu intervenne diverse volte su questo aspetto. Si veda ad esempio la seduta del 15 settembre 1947.

in pericolo l'unità nazionale».[58] Tuttavia, sempre secondo Nenni, rispetto a questo punto la Costituzione, pur essendo perfettibile, «realizza un notevole progresso sul passato».[59] Secondo Ghislandi, che portava nell'assemblea la propria esperienza di sindaco, andava preservata l'autonomia dei comuni italiani, che l'avevano reclamata all'indomani della liberazione, ma sarebbe stato necessario dare alle amministrazioni locali la possibilità di «vivere decorosamente e di andare incontro alle necessità delle popolazioni».[60] Le riflessioni sulle caratteristiche e sul ruolo degli enti periferici risultano particolarmente interessanti nell'ambito di un progetto costituzionale che mirava a ripristinare, ma anche a ripensare, il tessuto rappresentativo ed amministrativo dello stato. A questo proposito anche Pacciardi spingeva per una attenta considerazione dell'organizzazione dei comuni, «cellula prima di ogni libera organizzazione statale».[61] Emergevano la necessità di evitare l'eccessivo accentramento e la volontà di creare i presupposti per una ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica ed alla amministrazione del paese; ma anche la volontà di preservare l'unità del Paese. Temi, questi, già affrontati dai reduci nel primo dopoguerra e che ora venivano discussi con rinnovato interesse.

Una questione ampiamente dibattuta durante i lavori dell'Assemblea fu quella relativa alla concezione della famiglia e del matrimonio; al ruolo dei coniugi; alla indissolubilità del matrimonio. Si confrontavano qui – come sulla questione della regolamentazione dei rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica – visioni alquanto differenti. Sull'argomento prese la parola anche Nadia Gallico Spano evidenziando come già lo Statuto albertino contenesse disparità fra coniugi e come la politica demografica del fascismo avesse aumentato tali sperequazioni: «questi inconvenienti – sottolineava Spano – debbono essere, per quanto possibile, eliminati dalla nuova Costituzione».[62] Fondamentale, secondo Spano, tutelare la famiglia e dare risposte alla questione dei figli illegittimi, potenziando la protezione della maternità: in questo la Costituzione avrebbe dovuto rappresentare una forte discontinuità rispetto al passato e, in particolare, rispetto al regime fascista.

I lavori dell'Assemblea evidenziano un costante interesse verso le giovani generazioni: ciò appare evidente esaminando le prolungate discussioni riguardanti la scuola e la sua funzione nella Repubblica, il suo finanziamento, la sua organizzazione. La Costituzione, secondo Giuliano Pajetta, avrebbe dovuto «prevedere […] un'azione particolare per la tutela della gioventù, che il fascismo hanno così profondamen-

58 Assemblea costituente, Plenaria, 10 marzo 1947.

59 *Ibid*.

60 Assemblea costituente, Plenaria, 10 marzo 1947.

61 Assemblea costituente, Plenaria, 24 luglio 1946.

62 Assemblea costituente, Plenaria, 17 aprile 1947.

te colpito».[63] Il lavoro da svolgere non sarebbe stato semplice: occorreva, anche in questo caso, creare una forte discontinuità con il regime fascista, ridando ai giovani – sono ancora parole di Pajetta – «la fiducia nella vita e la certezza nell'avvenire».[64] Già nel 1918 l'Anmig aveva affrontato questo tema, presentando alla nazione il suo *Manifesto al Paese*, in cui venivano esposti i punti di un programma sociale e politico da attuarsi nel dopoguerra. In questo documento erano presenti la scuola e l'attenzione che i reduci avrebbero dovuto avere verso l'educazione delle giovani generazioni. Il substrato culturale di Giuliano Pajetta era però la Resistenza: la lotta per la liberazione aveva dimostrato le potenzialità dei giovani, ma negli anni a venire tali potenzialità avrebbero dovuto essere costantemente mediate dall'azione dei reduci, che si consideravano gli unici depositari della memoria di quella stagione.

Considerando la scuola uno dei centri nevralgici della rinascita democratica, diventava fondamentale tutelare insieme all'istituzione scolastica anche il ruolo degli insegnanti, ribadendone la libertà. Sottolineava infatti Mario Longhena che la libertà della scuola era cosa diversa rispetto alla libertà dell'insegnamento. Quest'ultima andava intesa «non nel senso che tutti possono insegnare, bensì in quello che l'insegnante è libero nell'assolvimento della sua funzione di educatore».[65] L'Assemblea immaginava una scuola aconfessionale, che – come sottolineavano Tristano Codignola e Concetto Marchesi – non ponesse alcun vincolo alla formazione dello studente. L'insegnamento elementare, secondo Cino Macrelli, avrebbe dovuto essere obbligatorio e gratuito: occuparsi della scuola e dell'educazione dei giovani era un dovere a cui lo stato avrebbe dovuto dedicarsi con grande determinazione.

3. La Costituente – e la Costituzione – nella vita delle Associazioni

3.1. Un nuovo sistema valoriale

Nell'aprile del 1947 il periodico dell'Anmig aveva ripreso le pubblicazioni, sospese nel 1944. Egidio Bacchi – tornato a dirigere il periodico dopo esserne stato direttore nella prima metà degli anni Venti – intitolava l'articolo di apertura «Ritorno».[66] Si trattava di un ritorno del giornale in una «veste dimessa», ma anche di un risorgere «dalle fatali degenerazioni del "ventennio" che lo videro gonfio di retorica e orpellato di feticci».[67] Le cause – e le colpe – di questa degenerazione erano da attribuirsi principalmente, quando non esclusivamente, al regime fascista che aveva condotto

63 Assemblea costituente, Plenaria, 19 aprile 1947.

64 *Ibid*.

65 Assemblea Costituente, Plenaria, 21 aprile 1947.

66 E. Bacchi, *Ritorno*, in «Il Bollettino», 1, 1947.

67 *Ibid*.

«il Paese all'estrema rovina».[68] Le associazioni, a partire dall'Anmig, crearono una soluzione di continuità ideale fra il regime fascista e l'esperienza resistenziale. Un prima e un dopo, esplicitamente divisi: il rapporto con il regime fascista definitivamente chiuso e la Resistenza divenuta terreno di rinascita e di ricostruzione del substrato valoriale dell'associazionismo reducistico.

Non fu un processo lineare perché non a tutti i soci questa impostazione risultava congeniale. In un articolo apparso ne «Il Bollettino» del luglio del 1947, venivano presentate alcune lettere che erano pervenute in risposta all'articolo di apertura della nuova serie delle pubblicazioni: qualche socio trovava infatti poco corretto svalutare il ventennio fascista. Nel rispondere in maniera pacata ma ferma, Bacchi riassumeva l'intera linea associativa: «I. Il fascismo è l'unico responsabile delle sciagure toccate all'Italia. II. I dirigenti il Sodalizio che hanno servito la dittatura […] ne condividono la responsabilità».[69] Ma Bacchi andava più a fondo: l'antifascismo non era il prodotto della sconfitta, ma «una fede, quale fu e rimane, una fede negli ideali supremi di Giustizia e di Libertà che ha trovato anche nei mutilati, dei combattenti, degli eroi, dei martiri».[70]

Per tutte le associazioni la Resistenza, la nascita della Repubblica italiana e la promulgazione della Costituzione divennero elementi fondativi – o rifondativi. La Resistenza, secondo quanto Arrigo Boldrini scriveva nel 1947, era un processo ancora in divenire, ma era anche la legittimazione per l'Anpi a «inserirsi profondamente nella vita politica del Paese, stimolando il rinnovamento profondo dello Stato».[71] La Guerra di Liberazione era stata intrapresa per gettare le basi di una autentica vita democratica, ma la democrazia – questo il ragionamento di Boldrini – era una "lotta" che sarebbe continuata anche dopo la conclusione delle ostilità.[72] Dalle esperienze di governo democratico vissute durante la Resistenza era giunto uno stimolo rinnovatore, che andava preservato, anche conferendo alla Resistenza la giusta collocazione nella memoria collettiva. Frutto della Resistenza era la Costituente: «La Costituzione italiana rappresenta per la Resistenza un punto delle proprie conquiste».[73]

La conclusione della Seconda guerra mondiale divenne il momento in cui le associazioni reducistiche ripensarono la loro storia e i loro riferimenti. A trent'anni dalla conclusione della Grande guerra una nuova memoria cominciò a sovrapporsi alla memoria delle trincee divenendone di fatto complementare ed aspirando ad un ruolo di sempre maggior rilievo, anche se – lo si è visto – non mancavano iniziative tese a

68 *Ibid*.

69 E. Bacchi, *Una risposta a due lettere*, in «Il Bollettino», 4, 1947.

70 *Ibid*.

71 Boldrini, *I compiti della Resistenza nel momento attuale*, cit., p. 5.

72 *Ibid*., p. 16.

73 *Ibid*., p. 42.

sminuire il significato della Resistenza e a reintrodurre il fascismo nella vita del paese o a rivalutarne il giudizio negativo. Inizialmente le due memorie si giustapposero, permanendo entrambe nella vita delle associazioni. Con il passare del tempo – e con la progressiva scomparsa della generazione protagonista della Grande guerra – la memoria del primo conflitto mondiale cominciò a sfumarsi sempre più: la data del 24 maggio e i principali avvenimenti bellici legati all'esperienza delle trincee furono ricordate in maniera sempre più sommessa fino ad essere quasi dimenticate; continuò ad essere ricordato il 4 novembre che si affiancò al 25 aprile e la memoria delle associazioni si identificò sempre più con quella della Resistenza.

3.2. Difendere la Costituzione (e la democrazia)

Le associazioni diedero un contributo al lavoro della Costituente e alla Costituzione anche dopo la conclusione del processo di elaborazione della Costituzione stessa. Se uno degli esiti della Resistenza era stata l'elaborazione di una carta costituzionale in grado di sostenere il nuovo ordinamento repubblicano del paese, uno dei compiti che le associazioni reducistiche si attribuirono a partire dal 1948 divenne quello di sostenere la scelta repubblicana e la Costituzione nell'ambito della nazione.

Questo impegno venne profuso dalle maggiori associazioni (Anmig, Ancr, Anpi) in particolare negli anni Settanta, toccando il punto più intenso nei giorni del sequestro e dell'omicidio di Aldo Moro. Il confronto fra reduci e aderenti alle organizzazioni della sinistra extraparlamentare divenne un confronto generazionale, ma anche un confronto sui concetti di "Resistenza" e democrazia. I reduci accusavano infatti i giovani di aver travisato gli ideali della Resistenza e riaffermarono a più riprese di essere gli unici depositari della memoria e della tradizione della Resistenza.

Secondo le associazioni le esperienze di lotta e di opposizione al nazifascismo vissute durante la Resistenza legittimavano i reduci a sancire la profonda diversità fra Resistenza e terrorismo, decretando la correttezza della prima e il grave errore – soprattutto politico – insito nel secondo: il terrorismo incarnava «la negazione di tutto quello che è stato lo spirito della Resistenza e dell'antifascismo militante» e i responsabili erano membri di «bande criminali».[74] Il pericolo che l'Italia stava correndo era estremamente grave:

> Al fondo della pratica del terrorismo, della sua predicazione di violenza, vi sarebbe, se esso facesse breccia nelle coscienze, se non trovasse resistenza e non fosse sconfitto il decadimento della società sotto il peso di una dittatura disumana e barbara.[75]

74 *Appello al Paese della Resistenza italiana*, in «Patria Indipendente», 6-7, 9 aprile 1978, p. 3.

75 *Ibid.*

I terroristi e le loro organizzazioni avevano dei fini «pseudo-rivoluzionari»[76] e dei linguaggi "deliranti"; nella loro presunzione di essere «gli unici depositari di una sola e indiscutibile verità», non si accorgevano di propugnare, da un punto di vista morale e civile, un «falso scientifico, politico ed ideologico».[77] Tutto ciò non poteva essere né tollerato né, tanto meno, legittimato, piuttosto era necessario riaffermare con vigore il legame fra Resistenza, democrazia e Repubblica.[78]

Si recuperava così la matrice antifascista della Resistenza, della Costituzione e dell'associazionismo, rimarcando come gli aderenti alle formazioni della sinistra extraparlamentare diventassero similari al fascismo e ai nuovi fascisti, in una corsa agli estremi che finiva per identificare matrici ideologiche apparentemente opposte. In questo frangente la Costituzione divenne sempre più il punto di riferimento per l'azione di tutte le associazioni che in essa scelsero di riconoscersi e che, attraverso essa, ribadirono la scelta repubblicana e democratica.

4. Conclusioni

Come sottolineato in apertura, i reduci contribuirono ai lavori dell'Assemblea costituente sostenendo la linea politica dei loro partiti di riferimento. Tuttavia nel corso delle discussioni emersero a più riprese le sensibilità, le esperienze professionali e politiche, le esperienze belliche e resistenziali di cui i reduci erano portatori. Il contributo dato dai reduci appare tuttavia slegato dalla loro appartenenza alle associazioni, ma intimamente legato all'antifascismo, all'esperienza della guerra e a quella della Resistenza, elementi che costituirono uno dei principali riferimenti dell'opera di questi deputati. A questo proposito risultano significativi gli interventi dei reduci in materia di definizione delle libertà personali; di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione scolastica; di tutela della libertà nell'insegnamento e, più in generale, della cultura. E altrettanto significativi, e anche più legati al substrato culturale dei reduci, sono i riferimenti all'unità del paese e alla tradizione delle forze armate. A partire da questi elementi è possibile ravvisare gli elementi di una cultura politica del reducismo, che si sarebbero declinati anche negli anni successivi.

L'analisi fin qui condotta evidenzia la necessità di approfondire ulteriormente questi elementi: diversi interrogativi di ricerca scaturiscono e tracciano la via del lavoro ancora da svolgere. È indubbio che la transizione costituzionale fu anche un momento in cui le associazioni, mentre pianificavano il loro futuro, dovettero ripensare

76 I. Nahoum «Milan», *Strategia e tattica del terrorismo*, in «Patria Indipendente», 6-7, 9 aprile 1978, p. 11.

77 G. Mazzon, *Alla spirale del terrorismo diamo una risposta politica*, in «Patria Indipendente», 19, 26 novembre 1978, p. 3.

78 A. Ducci, *La Resistenza contro il terrorismo e l'eversione*, in «Patria Indipendente», 20, 4 dicembre 1977.

il loro passato. Ciò è particolarmente vero per Anmig e Ancr, ma – lo si è accennato – vale anche per le associazioni partigiane e per la loro esperienza, di cui già all'epoca non esisteva una memoria unica. La pluralità delle memorie è dunque un aspetto rilevante di questo periodo e, più in generale, del secondo dopoguerra. E, accanto a questa pluralità, già di per sé interessante e problematica dal punto di vista dell'analisi storica, vi è anche l'intrecciarsi di militanza associativa e militanza politica che pone ulteriori problemi di contestualizzazione e di analisi della figura del reduce e del suo impegno civile e pubblico, ma anche del ruolo delle associazioni. Questa considerazione porta ad un secondo aspetto. Si sono qui analizzati la documentazione delle Associazioni e il contributo che i reduci diedero nell'ambito della Costituente. Sarebbe interessante studiare anche le carte dei partiti (Pci, Dc, Psi ad esempio) per capire se e in quale modo essi contassero sul contributo delle associazioni fra reduci e quale contributo i reduci diedero nella definizione di orientamenti politici dei partiti o nella preparazione di programmi economici e sociali. Infine vi è l'aspetto biografico. Di molti padri costituenti è nota la biografia politica, meno noto risulta invece il loro percorso associativo, che in alcuni casi (Boldrini, Vigorelli, Ghislandi solo per citare alcuni dei nomi più noti), fu di grande spessore e costituì una ulteriore prova del loro contributo alla rinascita e alla vita democratica del nostro paese.

LARA PICCARDO

COSTITUENTE ITALIANA E COSTITUENTE EUROPEA: LA PROSPETTIVA DI PIERO CALAMANDREI

Erede di una famiglia di lunga tradizione giuridica, fine avvocato e studioso del diritto, Piero Calamandrei fu antifascista della prima ora, fondatore del Partito d'azione (Pda), padre della Costituzione italiana ed europeista convinto. Il suo poliedrico impegno in quanto intellettuale, giureconsulto e uomo politico è stato ripetutamente indagato da storici, giuristi e studiosi del pensiero, ma non si può dire altrettanto del suo sentimento euro-federalista, che sembra essere, per dirla con Angelo Tonnellato, «più noto che conosciuto».[1] A questo scopo si rivolge il presente contributo, che, partendo dalla biografia, intende ricostruire il pensiero europeista dell'avvocato fiorentino e ripercorrerne l'attività svolta nell'immediato dopoguerra a favore della causa europea.

1. Le guerre di Piero

Piero Calamandrei[2] nacque a Firenze il 21 aprile 1889 dall'avvocato e deputato maz-

1 A. Tonnellato, *L'edizione integrale del "diario" di Piero Calamandrei: uno spaccato testimoniale tra autobiografia, storia e storiografia*, in «Il Ponte», ottobre 2015, p. 1.

2 Questi cenni biografici sono stati ricostruiti attraverso i documenti degli Archivi storici dell'Unione Europea (d'ora in avanti Asue), fondi Enzo Enriques Agnoletti (Eea) ed Ernesto Rossi (Er), in particolare Eea-194, Eea-196, Eea-202, Er-3. Tra le opere di carattere

ziniano Rodolfo[3] e da Laudomia Pimpinelli.[4]

Si laureò in Giurisprudenza, presso l'Università di Pisa, nel luglio 1912, con una tesi sulla chiamata in garanzia,[5] relatore Carlo Lessona;[6] successivamente si perfezionò a Roma sotto la direzione di Giuseppe Chiovenda.[7]

---

biografico più note e/o recenti si segnalano in particolare e senza pretesa di esaustività: P. Calamandrei, *Lettere 1915-1956*, 2 voll., a cura di G. Agosti e A. Galante Garrone, Firenze, La Nuova Italia, 1968; S. Rodotà, *Piero Calamandrei*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1973, vol. XVI, *ad nomen*; A. Galante Garrone, *Calamandrei*, Milano, Garzanti, 1987 (nuova edizione: Monte Porzio Catone, Roma, Effepi Libri, 2018); P. Barile (a cura di), *Piero Calamandrei: ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, Giuffrè, 1990; *P. Calvino, Piero Calamandrei*, in M. Stolleis (Hrsg.), *Juristen: ein biographisches Lexikon; von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, München, Beck, 2001; F.M. Giordano, *Calamandrei, Piero*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, diretto da G. Quagliariello, P. Craveri, U. Morelli, a cura di M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, Soveria Mannelli, Rubettino, 2018, pp. 933-944; *Piero Calamandrei: intellettuale democratico nella Firenze del dopoguerra,* Archivio storico del Comune di Firenze, 31 ottobre - 13 dicembre 2017, Firenze, Archivio Storico Comunale, 2018.

3 Rodolfo Calamandrei, figlio di Agostino, nacque a Lucignano della Chiana (Arezzo) il 12 ottobre 1857. Si laureò in Giurisprudenza nel 1878 presso l'Università di Siena, dove in seguito ottenne la libera docenza in Diritto commerciale. Svolse attività di avvocato a Firenze. Fu consigliere provinciale di Siena dal 1890 al 1892 eletto nel mandamento di Montepulciano, nonché consigliere comunale e provinciale di Firenze. Dal 1909 al 1913 fu deputato del Partito repubblicano italiano (Pri) di Firenze Santa Croce nella XXIII legislatura del Regno d'Italia. Morì a Firenze nel 1931. Cfr. il portale storico della Camera dei deputati, https://storia.camera.it/deputato/rodolfo-calamandrei-18571012, rilevamento del 27 agosto 2019.

4 Se molto è noto della figura del padre e del suo forte ascendente sulla formazione e sul carattere di Piero, poche sono invece le informazioni disponibili per delineare quella della madre, Laudomia Pimpinelli (1863-1937), rapidamente tratteggiata dal figlio nell'opera *Inventario della casa di campagna*, scritta tra il 1939 e il 1940 e pubblicata in varie edizioni: Roma, Tumminelli, 1945; a cura di G. Mazzoni Rajna, Firenze, La Nuova Italia, 1965; prefazione di G. Luti, Firenze, Vallecchi, 1989; a cura di C. Carraud, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013.

5 La tesi sarebbe stata pubblicata l'anno seguente: *Chiamata in garantia*, Milano, Società Editrice Libraria, 1913.

6 Sulla figura di Carlo Lessona si vedano, tra gli altri: P. Calamandrei, *Lessona Carlo*, in *Enciclopedia italiana*, Roma, Treccani, 1933, vol. XX, p. 970; A. Lessona, *Memorie*, Firenze, Sansoni, 1958; F. Pantaleo Gabrieli, *Carlo Lessona*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, Utet, 1963, vol. IX, p. 768; L. Zanuttigh, *Il giudice unico nella riforma del 1912*, in «Rivista di diritto processuale», XXVI, 1971, pp. 688-706; M. Sbriccoli, *Elementi per una bibliografia del socialismo giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 153; G. Tarello, *Il problema della riforma processuale in Italia nel primo quarto del secolo. Per uno studio della genesi dottrinale e ideologica del vigente codice italiano di procedura civile*, in Id., *Dottrine del processo civile. Studi storici sulla formazione del diritto processuale civile*, a cura di R. Guastini e G. Rebuffa, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 47; F. Cipriani, *Storie di processualisti e di oligarchi*, Milano, Giuffrè, 1991; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 46, 96, 101; F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 110, 272, 327; F. Cipriani, *Le peripezie di Carlo Lessona tra Mortara, Chiovenda e Calamandrei*, in Id., *Scritti in onore dei* patres, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 145-175; P. Spaziani, *La procedura civile in Italia nei primi anni del XX secolo. Lessona, Chiovenda e Calamandrei nel tempo del primato di Mortara*, Roma, Aracne, 2019.

7 Cfr. P. Calamandrei, *In memoria di Giuseppe Chiovenda*, Padova, Cedam, 1938; G. Capograssi, *Intorno al processo (Ricordando Giuseppe Chiovenda)*, in «Rivista internazionale di

Scelse la carriera accademica e partecipò a vari concorsi, diventando professore titolare di diritto processuale civile presso le Università di Messina (1915-1918) e di Modena (1918-1920), ordinario della stessa materia presso l'Università di Siena dal 1920 al 1924 e successivamente, e per il resto della sua vita, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, della quale fu uno dei fondatori nonché rettore dal 30 luglio al 1° ottobre 1943, prorettore dal 25 settembre 1944 al 3 febbraio 1945 e nuovamente rettore dal 4 febbraio 1945 al 31 ottobre 1947.[8]

Nel campo dell'attività giuridica esercitò anche la professione forense, nel 1924 fondò e diresse «La Rivista di diritto processuale civile» (ora «Rivista di diritto processuale»), del quale fu il primo redattore capo e poi, dal 1927, condirettore insieme a Giuseppe Chiovenda e Francesco Carnelutti. Fu condirettore del «Foro toscano» e direttore della collana "Studi di diritto processuale" da lui creata. Nel 1945, a Firenze, fondò e diresse, fino al giorno della sua morte, la rivista politico-letteraria «Il Ponte»,[9] che esercitò una grande influenza sulla vita politica e culturale italiana del dopoguerra, specie in favore del risanamento dei costumi e dell'attuazione della Carta costituzionale. Fu inoltre membro del comitato direttivo e collaboratore di numerose

filosofia del diritto», 1938, pp. 252 e sgg. e ora in Id., *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. IV, pp. 131 e sgg.; F. Carnelutti, *Metodi e risultati degli studi sul processo in Italia*, in «Foro italiano», LXIV, 51, 1939, pp. 73 e sgg.; P. Calamandrei, *Gli studi di diritto processuale in Italia nell'ultimo trentennio*, in Id., *Studi sul processo civile*, Padova, Cedam, 1947, vol. V, pp. 114 e sgg.; F. Carnelutti, *La scuola italiana del processo*, in «Rivista di diritto processuale», II, 1947, pp. 223 e sgg.; E. Allorio, *Riflessioni sullo svolgimento della scienza processuale*, in Id., *Problemi di diritto*, Milano, Giuffrè, 1957, vol. III, pp. 183 e sgg.; S. Satta, *Giuseppe Chiovenda nel centenario della nascita*, in «Quaderni del diritto e del processo civile», vol. VI, 1973, pp. 3 e sgg.; G. Tarello, *L'opera di Giuseppe Chiovenda nel crepuscolo dello Stato liberale*, in Id., *Dottrine del processo civile*, cit., pp. 119 e sgg.; Cipriani, *Storie di processualisti e di oligarchi*, cit.; Id., *Giuseppe Chiovenda avvocato*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 2005.

8 Cfr. *L'Università degli Studi di Firenze, 1924-2004*, Firenze, Olschki, 2004, vol. I, p. VII.

9 Nato nel difficile clima della ricostruzione italiana del dopoguerra, il mensile intendeva occuparsi dell'applicazione della Costituzione repubblicana e della salvaguardia della nuova democrazia contro le forze fasciste, che in quel momento risultavano sconfitte ma non sedate. Ad affiancare Piero Calamandrei, vi era una redazione composta dall'economista Alberto Bertolino, dal politico Enzo Enriques Agnoletti, dallo scrittore Corrado Tumiati e dallo storico della letteratura Vittore Branca, che avrebbe però cessato di collaborare nel 1946: non a caso, il titolo della rivista rispecchiava l'intenzione dei fondatori di riunire «le forze migliori del passato e quelle d'oggi». C. Tumiati, *Il "nostro" Calamandrei*, in «Il Ponte», 14, 1958, pp. 8-17, specificatamente p. 10. Sulla rivista «Il Ponte» si segnalano in particolare: «*Il Ponte*» *1945-1975*, in «Il Ponte», 11-12, novembre-dicembre 1975; A. Colombo, *Alla testa del «Ponte»*, in Barile (a cura di), *Piero Calamandrei*, cit., pp. 513 e sgg.; L. Polese Remaggi, *«Il Ponte» di Calamandrei (1945-1956)*, Firenze, Olschki, 2001; M. Rossi (a cura di), *Il Ponte di Piero Calamandrei*, Firenze, Il Ponte Editore, 2 voll., 2005 e 2007; A. Becherucci, *La seconda vita di una rivista. Il passaggio del «Ponte» dalla direzione di Piero Calamandrei a quella di Enzo Enriques Agnoletti in un carteggio inedito tra Enzo Enriques Agnoletti e Giorgio Agosti*, in «Rassegna storica toscana», gennaio-giugno 2007, pp. 94-134; M. Isnenghi, *Dalla Resistenza alla desistenza. L'Italia del «Ponte» (1945-1947)*, Roma-Bari, Laterza, 2007; P. Bagnoli, *Piero Calamandrei: l'uomo del Ponte*, Arezzo, Fuorionda, 2012, pp. 7 e sgg.

altre riviste e giornali italiani e stranieri, di carattere giuridico, letterario e politico, e ricoprì la presidenza del Consiglio nazionale forense dal 1946 fino alla morte; fu altresì membro della regia Commissione per la riforma dei codici e membro dell'Accademia dei Lincei.

Profondo studioso e autore di una vasta produzione giuridica, contribuì ad aggiornare gli studi nel campo della scienza processuale italiana con la sua *Introduzione allo studio delle misure cautelari* del 1936, opera confluita successivamente nel libro quarto del codice di procedura civile del 1942. La modernità delle sue tesi e dei suoi studi nell'ambito del diritto influenzarono profondamente la successiva produzione giuridica e la giurisprudenza del secondo dopoguerra.

Nell'attività e nel pensiero di Calamandrei accademico e intellettuale emerge chiaramente il filo conduttore di tutta la sua esistenza: la fede nel diritto e nel principio di legalità,[10] temi su cui tornò continuamente anche in periodi tragici come quelli delle guerre mondiali e del totalitarismo, quando anche i più elementari principi democratici erano stati annullati dall'autoritarismo del regime.[11]

Ventiseienne, prese parte alla Prima guerra mondiale[12] come ufficiale volontario nel 218° reggimento di fanteria. Mosso da un «purissimo spirito mazziniano di origine risorgimentale […] ormai circoscritto e risolto in passione irredentista»,[13] «con la speranza di una guerra da farsi per scongiurare qualsiasi altra»[14] e con l'idea di un

10 Cfr. P. Calamandrei, *Fede nel diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2008; Id., *Non c'è libertà senza legalità*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Per un approfondito esame sul principio di legalità nel pensiero di Piero Calamandrei cfr. F. Colao, *«Le leggi sono leggi». Legalità, giustizia e politica nell'Italia di Piero Calamandrei*, in «Journal of Constitutional History. Giornale di storia costituzionale», 1, 2018, pp. 177-196, a cui si rinvia anche per gli ampi riferimenti bibliografici.

11 Cfr. E. Bindi, *Piero Calamandrei e le leggi razziali*, in *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 dalla Costituzione*, a cura di M. Perini, Pisa, Pacini Editore, 2019, pp. 191-237, specificatamente p. 191.

12 Sugli anni della prima guerra mondiale: P. Calamandrei, *Zona di guerra. Lettere, scritti e discorsi (1915-1924)*, a cura di S. Calamandrei e A. Casellato, Roma-Bari, Laterza, 2006; S. Calamandrei (a cura di), *I linguaggi della memoria civile. Piero Calamandrei e la memoria della Grande Guerra e della Resistenza*, Montepulciano, Le Balze, 2007; B. Primerano, *La formazione di Piero Calamandrei. Scritti di guerra 1915-1918*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Trento, Scuola di Dottorato in Studi giuridici comparati ed europei, Curriculum di Storia del diritto romano e del pensiero giuridico europeo, XXII ciclo, a.a. 2009-2010. Cfr. inoltre il recente contributo di S. Bertolotti, *Contrasti: la Grande Guerra nel racconto fotografico di Piero Calamandrei*, Trento, Fondazione Museo Storico del *Trentino,* 2017, che ricostruisce, attraverso fonti documentali e iconografiche, il percorso di guerra di Calamandrei, rivelando una profonda evoluzione interiore e una necessità di ricerca intellettuale, contribuendo allo scaturire di quelle prese di posizione che lo avrebbero condotto all'antifascismo, all'impegno nel Partito d'azione, all'adesione al Movimento federalista europeo, al radicale rifiuto della guerra.

13 Galante Garrone, *Calamandrei*, cit., p. 34.

14 S. Bertolotti, C. Fantelli, *Calamandrei fotografo nella Grande Guerra*, in F. Cenni (a cura di), *Un caleidoscopio di carte. Gli archivi Calamandrei di Firenze, Montepulciano, Trento e Roma*. Convegno organizzato dalla Biblioteca archivio "Piero Calamandrei" (Montepulciano,

conflitto capace di «distruggere tutte le guerre»,[15] accantonò momentaneamente gli studi e la carriera.[16] All'unità d'Italia mancavano ancora Trento e Trieste, «le "terre irredente", ossia non redente alla dominazione austriaca, benché fossero italiane per geografia e per antiche tradizioni e per gli spiriti delle loro popolazioni».[17] Per quei territori, per la loro liberazione dal giogo straniero, Calamandrei chiese di rinunciare all'esonero dall'arruolamento consentitogli dalla miopia.[18] Così, ai primi di agosto del 1915, dopo un periodo di addestramento, fu nominato sottotenente presso un battaglione di milizia territoriale. Inizialmente per lui il conflitto fu una guerra di retrovia, protetta, diversa da quella immaginata. «Per un anno si occup[ò] di far costruire strade, camminamenti, fortificazioni, trincee. Sent[ì] il rumore del cannone da lontano. God[ette] dei privilegi dell'ufficiale, con alloggi e mense riservate».

In seguito, dal dicembre del 1915, si ritrovò in prossimità del fronte, prendendo parte a operazioni militari in Veneto e Trentino. In questo modo egli non ebbe più momenti di solitudine, occasioni utili per ritrovare se stesso. Tuttavia il cambiamento definitivo avvenne nell'estate del 1916, in conseguenza dell'offensiva austriaca in Trentino: «la *Strafexpedition* produsse smottamenti, anche interiori. La necessità di ripiegare e mettersi in salvo impose un diverso ordine a pensieri e azioni. […] Non c'era più spazio per la mediazione intellettuale con la realtà prodotta dalla guerra».[19] Il 14 giugno 1916 Calamandrei divenne tenente[20] e il 6 novembre 1917 fu promosso capitano.[21] Nel frattempo egli svolse sempre più spesso mansioni "di concetto": l'istruttore nei processi, il censore della corrispondenza, il consulente legale presso il comando di reggimento. In questo modo «cominci[ò] a trovare un suo posto in que-

20-21 ottobre 2009), Firenze, Il Ponte, 2010, pp. 29-38, specificatamente p. 29.

15 Galante Garrone, *Calamandrei*, cit., p. 43.

16 In Calamandrei fu sempre viva un'anima mazziniana, ereditata dal padre Rodolfo. Si veda a titolo di esempio il discorso per l'inaugurazione della "Casa del Soldato" pronunciato a Borghetto sull'Adige il 15 settembre 1918. In queste e in molte altre pagine di guerra riecheggia «una certa malinconia mazziniana (del più bel Mazzini dei Ritratti e delle Memorie)». Così Galante Garrone, *Calamandrei*, cit., p. 193.

17 F. Antonicelli, *Introduzione*, in P. Calamandrei, *Inventario della casa di campagna*, a cura di G. Mazzoni Rajna, cit., pp. V-XI, specificatamente p. VII.

18 Per sua stessa confessione, fino al 1914 gli unici interessi politici di Calamandrei furono Trento e Trieste. Si veda il breve inciso del *Diario* datato 8 febbraio 1943: «Io ho il ricordo di essere arrivato alla guerra del '14 senza avere avuto altro interesse politico che per Trento e Trieste». Cfr. P. Calamandrei, *Diario 1939-1945*, a cura di G. Agosti, Firenze, La Nuova Italia, 1997, pp. 106-109.

19 A. Casellato, *Introduzione*, in Calamandrei, *Zona di guerra*, cit., pp. V-LIX, specificatamente p. XV.

20 Cfr. lettera del 15 giugno 1916, *ibid.*, p. 86.

21 Cfr. lettera del 16 novembre 1917, *ibid.*, p. 154.

sta guerra»[22] e, allo stesso tempo, «la convinzione iniziale che essa sarebbe stata breve e risolutiva si rivela[va] sempre più un'illusione».[23]

Fu successivamente promosso tenente colonnello e, nel pomeriggio del 3 novembre 1918, entrò a Trento, primo ufficiale italiano, a bordo di un *sidecar*, attraversando il ponte intitolato poi ai Cavalleggeri in omaggio alle avanguardie a cavallo del Regio esercito dirette nel centro città, in piazza Duomo e in via Belenzani, tra due ali di folla.

L'esperienza bellica fu per il giovane Calamandrei un tornante decisivo, un momento di scoperta di sé e delle proprie vocazioni. Generò in lui quel bisogno di trasformazione sociale che non lo avrebbe più abbandonato e gli avrebbe fatto scoprire l'«intero nostro popolo, anche e specialmente del mondo degli umili e dei diseredati, a cui il Paese doveva giustizia».[24]

Negli anni della guerra Calamandrei s'impegnò per l'alfabetizzazione dei soldati al fronte (una responsabilità a favore della scuola che lo avrebbe accompagnato tutta la vita)[25] e per l'istruzione morale dei giovani ufficiali. Particolare rilevanza ebbe un episodio del 1916, a Pian delle Fugazze, ai piedi del Pasubio (in provincia di Trento), quando il giovane sottotenente si trovò a difendere, in uno di quei tribunali "da campo" tristemente noti, otto fantaccini accusati di diserzione. Tergiversò, usò tutte le "armi" del diritto per sospenderne il giudizio. Tantoché, mesi dopo, venne a sapere quasi per caso che il tribunale di Valdagno li aveva assolti.[26] «Tutte esperienze che Calamandrei non solo non [avrebbe dimenticato] al ritorno dalla Grande Guerra, ma che [avrebbero fatto] nascere in lui quell'assillo morale verso la nascita di una società più giusta».[27] Indubbia testimonianza è la poesia *Das Brot* [Il pane], scritta a Firenze il 25 dicembre 1919,[28] in cui è dominante il tema patriottico della vittoria equa e legittima contro l'antico oppressore.

22 Casellato, *Introduzione*, cit., p. XVI.

23 *Ibid.*, p. XVII.

24 Galante Garrone, *Calamandrei*, cit., p. 50.

25 «La scuola a lungo andare è più importante del Parlamento e della Magistratura e della Corte costituzionale» perché «crea le coscienze dei cittadini» essendo un laboratorio di «valori morali e psicologici (…), dove si creano non cose, ma coscienze». P. Calamandrei, *Un discorso ai giovani sulla Costituzione*, discorso pronunciato a Milano il 26 gennaio 1955, ora in Id., *Lo Stato siamo noi*, prefazione di G. De Luna, Milano, Chiarelettere, 2011, p. 6. Cfr. inoltre P. Calamandrei, *Per la scuola*, Palermo, Sellerio, 2008.

26 Cfr. P. Calamandrei, *Il mio primo processo*, in «Il Ponte», 1956 e ristampato Milano, Henry Beyle, 2014. Si vedano inoltre Id., *Castrensis juisdictio obtusior*, in «Il Ponte», 3, 1956, pp. 394-400; C. Stajano, *Come il sottotenente Piero Calamandrei salvò otto soldati condannati senza colpa*, in «Corriere della Sera», 17 luglio 2014, p. 32.

27 Cfr. Bindi, *Piero Calamandrei*, cit., p. 192.

28 Museo storico in Trento, fondo Archivio Piero Calamandrei, busta 1, fasc. 1, docc. 28-34, pubblicato in P. Calamandrei, *I poemetti della bontà*, Firenze, Bemporad, 1925, pp. 149-161.

Politicamente orientato a sinistra e vicino all'area socialista, Calamandrei fu da subito un indubbio antifascista:

> Tra lui e il fascismo esistette fin dal primo momento, oltre alla ripugnanza morale, una assoluta incompatibilità di gusto, di stile. La sfrontata brutalità degli squadristi e la retorica del regime non potevano che offendere il suo gusto estetico, il suo senso toscano della misura, la sua squisita cultura.[29]

Con l'avvento di Mussolini al potere per il giurista fiorentino

> vennero gli anni del silenzio e della lunga attesa […]. Si ripiegò su se stesso e mantenne vive con pochi amici, esuli in patria, le illusioni del passato affinché diventassero le speranze dell'avvenire. Verso i padroni e i loro servitori (*non si saprebbe dire quale dei due detestasse di più*) il suo atteggiamento fu di solitario disdegno.[30]

Sul finire del 1922 creò a Firenze, assieme con Gaetano Salvemini, Carlo e Nello Rosselli, Ernesto Rossi, Alessandro Levi, Nello Traquandi e altri giovani liberali, un "Circolo di Cultura", che fu devastato dai fascisti nel 1924.[31]

Tra i testi che testimoniano la sua fiera opposizione al regime, è doveroso citare l'opuscolo stampato clandestinamente nel 1925, anonimo ma attribuibile a Calamandrei,[32] dal titolo *Delitto e castigo, ovvero la patria è salva*, indirizzato al prefetto con parole di sarcasmo, a seguito della devastazione del "Circolo di cultura":

> Noi possiamo confidarle, Ill.mo Sig. Prefetto, che tutti i componenti di quel Circolo, prevedendo la giusta devastazione della loro sede, sono riusciti a nascondersi nella scatola cranica, con la speranza che le Autorità non se ne accorgano, una carica di quell'esplosivo di cui sopra le abbiamo rivelato la maligna potenza (…). Pensi, Ill.mo Sig. Prefetto, se non sia il caso di ordinare anche il sequestro di questo contrabbando individuale. Gente specializzata nell'aprire le scatole craniche, non Le manca.[33]

Dopo il delitto Matteotti fece parte del consiglio direttivo dell'Unione nazionale antifascista promossa da Giovanni Amendola. Sottoscrisse il *Manifesto degli intellettuali antifascisti* redatto da Benedetto Croce e fu tra gli ideatori e collaboratori del foglio clandestino «Non mollare»,[34] organo del movimento segreto antifascista "Italia libera", che più tardi avrebbe ispirato il movimento "Giustizia e Libertà" (Gl).

---

29 Galante Garrone, *Calamandrei*, cit., p. 80. Cfr. inoltre M. Isnenghi, *La tragedia necessaria. Da Caporetto all'otto settembre*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 63 e sgg.

30 P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici. Storia di dodici anni*, a cura di N. Bobbio, Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. II, p. XVI.

31 Asue, Eea-194, *Il circolo di cultura "Fratelli Rosselli"*.

32 Galante Garrone, *Calamandrei*, cit., p. 83.

33 *Ibid.*

34 Cfr. M. Franzinelli, «*Non mollare*» *(1925)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005; S. Calamandrei, *Piero Calamandrei e il «Non mollare»*, in «Il Ponte», 1, gennaio 2006, pp. 87-90.

Nel 1931, in qualità di professore universitario, fu costretto a giurare fedeltà al regime fascista. Si trattò di una decisione difficile e sofferta, accettata perché solo con il giuramento avrebbe potuto continuare a insegnare all'Università con l'intento di impedire che molti giovani, privi di strumenti critici culturali e morali, cadessero vittime dell'ideologia fascista. Negli anni più bui della dittatura fascista, dal momento di entrata in vigore delle leggi razziali fino alla caduta del regime, Calamandrei assunse il ruolo cruciale di guida per i suoi giovani allievi, che furono figure di spicco della Resistenza fiorentina, Paolo Barile, Enzo Enriques Agnoletti, Mario Galizia, Tristano Codignola,[35] e fu anche uno dei pochi avvocati che non ebbe né chiese mai la tessera del Partito nazionale fascista.

Nel 1939 il ministro di Grazia e Giustizia Dino Grandi affidò l'incarico di riformare i codici al magistrato Leopoldo Conforti, che decise di coinvolgere i più importanti studiosi di procedura civile dell'epoca: Enrico Redenti, Francesco Carnelutti e, appunto, Piero Calamandrei.

Il nuovo codice di procedura civile, nel quale trovarono formulazione legislativa i principali insegnamenti della scuola chiovendiana, informati a criteri di libertà e giustizia, fu promulgato il 28 ottobre 1940 ed entrò definitivamente in vigore il 21 aprile 1942. Per quel lavoro, Calamandrei fu decorato dallo stesso Ministro Grandi "Cavaliere di Gran Croce".

Contrario all'ingresso dell'Italia nella Seconda guerra mondiale a fianco della Germania nazista, nel 1941 aderì al movimento "Giustizia e Libertà" e un anno dopo fu tra i fondatori del Partito d'azione.[36]

Accusato di disfattismo da un suo collega appena rientrato dal fronte, nel maggio 1943 fu convocato in questura per un interrogatorio. Calamandrei negò gli addebiti e interessò del fatto il nuovo ministro di Grazia e Giustizia Alfredo De Marsico, che gli garantì protezione[37] presso lo stesso Mussolini.[38] Anche Arrigo Serpieri, rettore dell'Università di Firenze, il 17 maggio inviò una lettera al dicastero dell'Educazione nazionale, invitando il ministro a non prendere decisioni affrettate nel caso relativo

35 P. Borgna, *La "meglio gioventù". La Resistenza degli "azionisti"*, in «Micromega», 3, 2015, pp. 118-131; F. Calamandrei, *Piero Calamandrei mio padre*, in Calamandrei, *Diario 1939-1945*, cit., p. IX.

36 Asue, Eea-196, *Biografia. Piero Calamandrei*.

37 Alfredo De Marsico «nelle sue memorie gli rimproverò di non aver poi testimoniato in suo favore dopo la caduta del fascismo»: così A. Carioti, *Calamandrei e quel codice del Ventennio*, in «Corriere della Sera», 26 gennaio 2006, secondo cui nell'elaborazione del codice «tutti i giuristi furono cooptati dal regime. E lo stesso Calamandrei all'epoca si sentiva più afascista che antifascista. Tanto che poi il figlio Franco gli rimproverò il suo atteggiamento passivo durante il Ventennio», *ibid*.

38 Cfr. A. Barbera, *Il lato oscuro di Calamandrei*, in «Storia in rete», 112-113, febbraio-marzo 2015, pp. 44-51, specificatamente p. 48.

a Calamandrei.[39]

Il 31 agosto 1943, subito dopo la caduta del fascismo, fu nominato rettore dell'Università di Firenze, ma dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 precauzionalmente lasciò Firenze, trasferendosi prima a Treggiaia e successivamente dimettendosi da rettore il 2 ottobre. In seguito si spostò a Colcello (Città di Castello, Perugia), dove rimase fino all'ingresso delle truppe americane a Roma. Dopo la liberazione di Firenze, nell'agosto 1944 ritornò nella sua città e riprese nel settembre successivo ad esercitare il suo ruolo di rettore dell'Università.[40]

Dal 1945 al 1946 fu membro della Consulta nazionale in rappresentanza del Pda, per il quale nel giugno 1946 fu eletto deputato dell'Assemblea costituente. Dal 12 luglio successivo e sino al termine del mandato il 31 gennaio 1948 fu iscritto al piccolo gruppo parlamentare autonomista, presieduto da Alberto Cianca e di cui facevano parte Giulio Bordon, Tristano Codignola, Vittorio Foa, Riccardo Lombardi, Emilio Lussu, Pietro Mastino, Fernando Schiavetti, Leo Valiani. Anche in veste di membro della Commissione dei 75[41] e di relatore sul potere giudiziario e sulla Corte costituzionale, fu uno dei massimi autori della Costituzione repubblicana.[42]

Quando il Partito d'azione si sciolse, entrò a far parte del Partito socialista democratico italiano (Psdi), con cui fu eletto al Parlamento per la prima legislatura repubblicana (1948-1953). Definito dall'«Economist» come «the most impressive private member in the House»,[43] fu contrario alla "legge truffa": quando fu votata anche con l'appoggio del Psdi, fu espulso per non aver aderito alla scelta a favore della legge n. 148 proposta da Mario Scelba e prese parte alla fondazione dapprima del movimento politico Azione socialista e poi di quello di Unità popolare con il vecchio amico Ferruccio Parri: nonostante l'esiguo risultato ottenuto, ciò fu decisivo affinché la Demo-

39 *Ibid*., p. 49.

40 Asue, Eea-196, *Biografia. Piero Calamandrei*.

41 Il 15 luglio, l'Assemblea decise di istituire una Commissione speciale incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione da discutere in Aula. Il 19 luglio, nella sua prima seduta, tale Commissione, che divenne nota col nome di Commissione dei 75, elesse a proprio presidente Meuccio Ruini, già presidente del Consiglio di Stato. Archivio storico della Camera dei Deputati (Ascd), Costituente, Verbali d'Aula, busta 1, *Intestazione del verbale della prima seduta dell'Assemblea costituente (25 giugno 1946)*.

42 In seno alla Costituente, Calamandrei fu membro di diversi organi parlamentari: Giunta delle elezioni, dal 26 giugno 1946 al 31 gennaio 1948; Commissione per la Costituzione, dal 19 luglio 1946 al 31 gennaio 1948; seconda Sottocommissione, dal 19 luglio 1946 al 31 gennaio 1948; Comitato di redazione, dal 19 luglio 1946 al 31 gennaio 1948; Sottocommissione per l'esame del disegno di legge sulla stampa, dal 19 luglio 1946 al 31 gennaio 1948; Commissione degli "Undici", dal 19 febbraio 1947 al 31 gennaio 1948; prima Commissione per l'esame dei disegni di legge, dal 30 aprile 1947 al 31 gennaio 1948; Comitato consultivo per l'esame della riforma del codice di procedura civile, dal 30 aprile 1947 al 31 gennaio 1948. Cfr. Portale storico della Camera dei Deputati, https://storia.camera.it/deputato/piero-calamandrei-18890421/componentiorgani#nav (27 agosto 2019).

43 *De Gasperi's Dilemma*, in «The Economist», 10 January 1953, p. 66.

crazia cristiana (Dc) e i partiti suoi alleati non raggiungessero la percentuale di voti richiesta dalla nuova legge per far scattare il premio di maggioranza.[44]

Avvocato di fama, dal 1947 e fino al giorno della morte fu Presidente del Consiglio nazionale forense.[45] Accademico dei Lincei, il 26 gennaio 1955 tenne a Milano un famoso discorso sulla Costituzione[46] presso la Società umanitaria di Milano, rivolto ad alcuni studenti universitari e delle scuole medie superiori. Nello stesso periodo compì anche un viaggio in Cina, con altri giuristi ed esponenti socialdemocratici e liberalsocialisti, tra cui Norberto Bobbio.[47]

Nel febbraio 1956 un ultimo importante episodio consegnò Calamandrei alla storia. Quando il sociologo, poeta, educatore e attivista della nonviolenza italiano Danilo Dolci organizzò uno "sciopero alla rovescia" per opporsi pacificamente alla cronica mancanza di lavoro per i braccianti siciliani del tempo, una carica della polizia represse la manifestazione e arrestò, tra gli altri, anche Dolci. Calamandrei ne assunse la difesa in un seguitissimo processo. In accordo con Dolci, l'avvocato incanalò il processo in un dibattito sul quarto articolo della Costituzione. Nella sua arringa dichiarò:

> Aiutateci, Signori giudici, colla vostra sentenza, aiutate i morti che si sono sacrificati e aiutate i vivi a difendere questa Costituzione, che vuole dare a tutti i cittadini del nostro Paese pari giustizia e pari dignità.[48]

Morì a Firenze qualche mese dopo, il 27 settembre 1956, a 67 anni, per le complicazioni di un intervento chirurgico ai reni.[49]

2. La dottrina europeista

Dalla Seconda guerra mondiale usciva non solo il Calamandrei socialista convinto e interprete fedele del pensiero rosselliano, ma anche il federalista.

Questo secondo passaggio non fu semplice né scontato se si considera che l'europeismo rimase estraneo ai suoi scritti per tutto il 1941 e ancora durante il 1942: sino alla fine di quell'anno Calamandrei ancora non prendeva in considerazione la possibilità di una federazione continentale e il suo internazionalismo non superava i limiti di una posizione puramente ideologica e sentimentale.

---

44 Asue, Eea-196, *Biografia. Piero Calamandrei*.

45 *Ibid*.

46 L'audio del discorso è disponibile sul sito https://www.youtube.com/watch?v=p2p-1gUQ0KlY (27 agosto 2019).

47 Asue, Eea-196, *Biografia. Piero Calamandrei*.

48 S. Bigazzi, *Un avvocato eccezionale per Dolci, poeta pacifista*, in «La Repubblica», 14 gennaio 2009, p. 8.

49 Asue, Eea-196, *Biografia. Piero Calamandrei*.

Tra la fine del 1942 e l'inizio del 1943, il giurista fiorentino partecipò alle prime schermaglie politiche tra gli azionisti[50] e venne a conoscenza dell'impostazione federalista del Partito d'azione, il cui programma, pur non aderendo alla scelta rivoluzionaria del *Manifesto di Ventotene*, dava una risposta al problema della pace, era esplicito sul principio della rinuncia parziale della sovranità e istituiva un legame tra crescita economica e organizzazione giuridica internazionale secondo le linee liberoscambiste suggerite dagli economisti liberali quali Luigi Einaudi e Lionel Robbins: il federalismo entrava a far parte del bagaglio politico-ideologico di Calamandrei come conquista su cui meditare.[51]

Intanto, rientrato a Roma dal volontario isolamento di Colcello, il padre della Costituzione italiana divenne uno dei leader dell'universo azionista e tentò di mediare tra le due correnti del Pda: quella socialista-rivoluzionaria – guidata da Emilio Lussu e a cui partecipavano tra gli altri Guido Calogero, Aldo Garosci e Federico Comandini – e quella democratico-riformista – diretta da Ugo La Malfa e a cui aderivano tra gli altri Riccardo Bauer, Oronzo Reale, Manlio Rossi Doria.[52]

La prima testimonianza della sua adesione al progetto federalista sarebbe giunta solo all'inizio del 1945. Mentre le truppe sovietiche liberavano il campo di concentramento di Auschwitz*, il 27 gennaio di quell'anno* Calamandrei pronunciò a Firenze il suo discorso federalista d'esordio[53] alla prima manifestazione ufficiale della nascente

50 Insieme ai corregionali Guido Calogero, Carlo Ludovico Ragghianti e Ugo La Malfa, Calamandrei criticò in parte i sette punti programmatici del Pda, perché, di fatto, i problemi internazionali non interessavano i "toscani". Cfr. D. Preda, *La scelta europea di Ferruccio Parri*, in F. Zucca (a cura di), *Europeismo e federalismo in Lombardia. Dal Risorgimento all'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 101-145; Ead., *Gli azionisti e l'unità europea*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda (a cura di), *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 91-106.

51 Cfr. E. Savino, *Alle origini del federalismo di Piero Calamandrei*, in «Il Politico», 4, ottobre-dicembre 1993, pp. 611-629.

52 Sulla questione mi limito a citare G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione 1942-1947*, Milano, Feltrinelli, 1982 ed E. Savino, *La diaspora azionista. Dalla Resistenza alla nascita del Partito radicale*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

53 Cfr. P. Calamandrei, *L'Associazione federalisti europei*. Discorso pronunciato all'Assemblea inaugurale dell'Associazione federalisti europei, Firenze, 27 gennaio 1945, Firenze, Ed. Afe, 1945, pp. 13-17. Il discorso è stato ripubblicato col titolo *Il federalismo non è un'utopia*, in *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. I, *Storia di dodici anni*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, t. 2, pp. 407-412. Tra gli scritti europeisti più importanti di Calamandrei si ricordano: *Discorso del 27 gennaio 1945*, in «L'idea federalista», 1945, pp. 13-17; *Costituente italiana e federalismo europeo*, in «Corriere d'informazione», 11 settembre 1945; *Stato confederale e confederazione di Stati*, in «Europa federata», 1947, pp. 21-36; *Un piano costituzionale mondiale*, in «Il Ponte», giugno 1948, pp. 582-583; *Luci e ombre di Interlaken*, in «Il Ponte», ottobre 1948, pp. 873-883; *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, in «Il Ponte», novembre 1948, pp. 1084-1100; *Disegno preliminare di Costituzione mondiale*, Milano, Mondadori, 1949, pp. 15-38; *Contro l'opportunismo*, in *Il pensiero dei federalisti italiani*, Torino, Tip. Torinese, 1949, pp. 146-150; *Il 5 maggio*, in «Il Ponte», luglio 1949, pp. 788-790; *Appello all'unità europea*, in «Il Ponte», aprile 1950, pp. 337-339; *Chiarezza sul federalismo*, in «Il Ponte», novembre 1950,

Associazione federalisti europei (Afe), creata e animata da Paride Baccarini.[54] Calamandrei arrivò al convegno di gennaio come invitato, ma ne uscì come membro del Consiglio direttivo dell'Afe, di cui facevano parte anche Alessandro Bonsanti, Corrado Tumiati, Arturo Bruni, Giacomo Devoto, Odorico Dal Fabbro, Roberto Martini, Carlo Morandi e Menotti Riccioli. Il discorso di Calamandrei si apriva con l'invito alla concretezza, negava il carattere di utopia dell'idea federalista, definiva i fondamenti ideali del federalismo (libertà e democrazia), che, secondo il fiorentino, erano la sintesi del principio dell'autonomia e del decentramento. Come Carlo Cattaneo, anche Calamandrei trovava conferma che il federalismo fosse una realtà possibile nel processo evolutivo dell'umanità, da svilupparsi in successive aggregazioni di nuclei sempre più grandi.

Il richiamo al federalismo mazziniano e risorgimentale era peculiare dell'Afe,[55] che si distanziava dalle correnti anglosassoni richiamate invece dal Movimento federalista europeo (Mfe),[56] costituito a Milano nell'agosto 1943.[57] Sussistevano, infatti, notevoli differenze, soprattutto per quanto riguardava i fondamenti teorici e le scelte ideologiche. Come osserva Graglia, i caratteri "leninisti" di dedizione e professiona-

pp. 1353-1354; *Interrogativi federalisti*, in «Il Ponte», febbraio 1952, pp. 137-140; *Intolleranza e federalismo*, in «Il Ponte», giugno 1953, pp. 770-774.

54 Nato a Roma il 10 febbraio 1910 da una famiglia originaria di Lugo (Ravenna), Paride Baccarini fu pittore, architetto, partigiano e federalista europeo. A lui si deve il successo, seppur effimero, dell'Afe, che, al momento della fusione con il Mfe, nel giugno 1945 contava ben quattro sedi regionali: Firenze, Milano, Torino e Bologna. Baccarini morì a Roma il 30 aprile 1946, a seguito di malattie contratte durante i faticosi anni della Resistenza e aggravate dalle torture subite in carcere. Cfr. C. Tumiati, *Paride Baccarini*, in «Il Ponte», 6, giugno 1946, p. 549; E. Reale, *Ricordo di Paride Baccarini*, in «Lo Stato moderno», 13, 5 luglio 1946, p. 305. Si veda anche la biografia compilata dall'Associazione nazionale partigiani d'Italia (Anpi) e pubblicata alla pagina http://www.anpi.it/donne-e-uomini/2664/paride-baccarini (27 agosto 2019). Nel 2016 è stato creato a Forlì l'Istituto di Studi sul Federalismo e l'Unità Europea "Paride Baccarini".

55 Nel marzo 1945 l'Afe pubblicò anche un numero unico de «L'idea federalista. Organo clandestino nel nord Italia dell'Associazione federalisti europei». Cfr. la banca dati dei periodici della Resistenza *Stampa clandestina* dell'Istituto nazionale Ferrucci Parri, http://www.stampaclandestina.it/, rilevamento del 27 agosto 2019. Ringrazio Raffaella Cinquanta per avermi segnalato questo prezioso *database*.

56 Sulle vicende del Mfe in questo periodo cfr. L. Levi, S. Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, FrancoAngeli, 1973, pp. 35-102 e, inoltre, S. Pistone, *La lotta del Movimento federalista europeo dalla Resistenza alla caduta della Comunità europea di difesa nel 1954*, in Id. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*. Atti del convegno internazionale. Pavia 19-20-21 ottobre 1989, Milano, Jaca Book, 1992, pp. 17-60. Si veda, inoltre, D. Preda, *Declino e rilancio del Mfe tra fine della guerra e Piano Marshall*, in M. Dumoulin (sous la direction de), *Plans de temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940-1947*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 489-525.

57 Sulla fondazione del Mfe si veda C. Rognoni Vercelli, *Milano, via Poerio 37. La fondazione del Movimento federalista europeo*, in F. Zucca (a cura di), *Europeismo e federalismo in Lombardia dal Risorgimento all'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 149-185.

lità, che distinguevano la formazione politica delineata dal *Manifesto di Ventotene* del 1941, non potevano rintracciarsi nell'Afe, in cui era dominante l'idea mazziniana del "dovere", il senso di una profonda crisi della civiltà che gli uomini dovevano combattere ricercando forme di convivenza fraterna: un'Europa delle nazioni.[58]

Nonostante le differenti matrici culturali delle due organizzazioni federaliste, la strategia dell'Afe non differiva in maniera sostanziale da quella del Mfe: agire all'interno dei partiti per orientarli verso l'idea federalista, al di sopra di ogni tendenza particolare.[59] Fu Ernesto Rossi a patrocinare la fusione tra i due tronconi federalisti. Dopo un incontro con il Consiglio direttivo dell'Afe, venne deciso di dare maggiore unità possibile alle varie correnti federaliste italiane, pur lasciando ai singoli centri regionali libertà di promuovere autonome iniziative culturali.[60] In conseguenza di ciò la rivista «L'Unità europea», pubblicata dalla sezione milanese del Mfe, divenne anche l'organo ufficiale dell'Afe e, nel contempo, venne avviata la fase di studio per giungere a uno schema di statuto unico, da sottoporre all'approvazione delle assemblee dei soci delle singole organizzazioni. Era in sostanza il percorso per giungere a una completa unione dei due movimenti.[61]

Con la fusione dell'Afe nel Mfe anche Calamandrei rafforzò la convinzione della necessità di una rinuncia dello Stato a una parte della propria sovranità per trasferirla a un organismo superiore. È necessario ribadire come il fiorentino non fosse un "politico": il suo apporto alla causa federale fu sempre quello di uno specialista del diritto anche se il progetto federale non fu mai per lui un fatto tecnico. Come scrive Bobbio «le mete ideali [di Calamandrei] furono principalmente due: il socialismo attraverso la democrazia e la pace attraverso il federalismo».[62] Entrambe poggiavano sulla libertà, un valore indivisibile, che, in termini politici, significava democrazia interna e internazionale, e democrazia internazionale, a sua volta, significava federazione. Calamandrei riteneva che il lavoro giuridico relativo alla soluzione dei problemi istituzionali dello Stato federale europeo fosse alla base del raggiungimento dell'obiettivo: «Dimostrare quale è la forma pratica del federalismo è un modo per

58 Cfr. P. Graglia, *L'Associazione Federalisti Europei di Firenze (A.F.E.) ed il I Congresso Federalista di Venezia (gennaio1945 – ottobre 1946)*, in «Storia contemporanea», 4, agosto 1993, pp. 567-583. Sull'Afe e, in particolare, sull'Assemblea inaugurale del gennaio 1945, cfr. inoltre *L'idea federalista – pubblicazioni divulgative dell'Associazione Federalisti Europei, 27 gennaio 1945*, opuscolo conservato presso l'Istituto storico della Resistenza in Toscana, Firenze. Della cerimonia diede notizia anche «Il Ponte» nel breve articolo *Il Movimento Federalista in Italia*, pubblicato sul numero dell'aprile 1945, pp. 74-75.

59 Cfr. Graglia, *L'Associazione Federalisti Europei di Firenze*, cit., p. 571.

60 *Ibid.*, pp. 573-574. Cfr. inoltre *Il movimento federalista in Italia*, in «Il Ponte», agosto 1945.

61 Cfr. Graglia, *L'Associazione Federalisti Europei di Firenze*, cit., p. 574.

62 N. Bobbio, *Introduzione*, in Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, t. 1, p. XLVI.

contribuire al federalismo: dimostrare che si può. Dimostrare che si esce dall'utopia e si entra nella ragione».[63]

Le idee contenute nel *Manifesto di Ventotene* davano concretezza alla visione universale del problema della pace di Calamandrei e alla sua fede laica nella possibilità e volontà che l'uomo ha di salvarsi. Era il principio federalista a consentire a Calamandrei di superare l'atomistica concezione mazziniana delle patrie. Ispirandosi al *Manifesto di Ventotene*, il giurista fiorentino individuava la soluzione in un'autorità sovranazionale federale, democratica e socialista. Democratica in quanto istituita e controllata dai popoli attraverso elezioni dirette e in grado di gestire le competenze di politica estera, difesa ed economia, ma anche in senso pienamente mazziniano; socialista riferendosi invece al socialismo liberale di Carlo Rosselli. Un'autorità federale intesa da Calamandrei non come centralista, ma che avrebbe dovuto trasferire alle autorità locali determinate competenze. Un federalismo quindi coniugato al regionalismo, inteso come sistema di autonomie che avrebbero garantito l'effettivo esercizio della libertà politica. Al di sopra delle autonomie locali vi doveva essere la nazione, non in antagonismo con esse ma in funzione di esse (dal comune alla regione, dalla regione alla nazione). Si trattava dunque di quel filone di pensiero che si ricollegava al federalismo interno e al regionalismo e che si richiamava all'ispirazione mazziniana o proudhoniana del federalismo definito a volte "utopico" e a volte "integrale".[64] Per il professore toscano,

> la *libertà è indivisibile: basta che sia minacciata in una sola città, perché subito si trovi in pericolo in tutti i continenti* […]. Il federalismo, prima che una dottrina politica, è la espressione di questa raggiunta coscienza morale della interdipendenza della sorte umana che intorno a un unico centro si allarga con cerchi sempre più larghi, dal singolo al comune, dalla regione alla nazione, dall'unione supernazionale all'intera umanità».[65]

3. Una Costituzione per l'Europa

Convinto che, per procedere verso la federazione europea, fosse prima necessario preoccuparsi della nuova Costituzione italiana, Calamandrei arrivò all'Assemblea costituente dopo aver tenuto, nell'anno accademico 1944-1945, il corso di diritto costituzionale.

Nell'assise che avrebbe posto le norme fondamentali dell'ordinamento della neonata Repubblica italiana, il fiorentino fu uno dei più energici propugnatori delle

63 P. Calamandrei, *L'ABC del federalismo*, tratto da Savino, *Alle origini del federalismo di Piero Calamandrei*, cit., p. 620.

64 Cfr. P. Graglia, *Unità europea e federalismo. Da "Giustizia e Libertà" ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 250-252.

65 Calamandrei, *Lo Stato siamo noi*, cit., p. 316.

novità costituzionali e un convinto assertore del ruolo rivoluzionario che in quella circostanza il giurista doveva avere, cioè quello di tradurre gli ideali politici e sociali più innovativi in articoli di legge.[66] Con questo spirito entrò a far parte della Commissione dei 75 e svolse l'incarico di relatore della seconda Sottocommissione,[67] insistendo sempre sull'inserimento nella Costituzione dei diritti sociali accanto a quelli politici. Tuttavia, al termine del lavoro "dei 75", Calamandrei rilevava l'estrema genericità di molte delle cosiddette norme programmatiche, prive di efficacia prescrittiva e più simili a tesi filosofiche che a leggi. Molte proposte di Calamandrei erano state scartate: tra queste, quella di un esecutivo forte e stabile. Tra le esigenze accolte, invece, figuravano l'autonomia regionale, la difesa della Cassazione unica e l'apertura verso la federazione europea.

La costruzione continentale era citata in quell'articolo 11[68] che il fiorentino, pur non essendone stato un estensore, ritenne il più ardito e lungimirante della Costituzione: «Quando leggo, nell'art. 11 "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli", la patria italiana in mezzo alle altre patrie, dico: ma questo è Mazzini!».[69]

Il dibattito sull'art. 11, in fase progettuale così come in assemblea plenaria, non aveva richiesto alcuna battaglia. Ci fu un accordo pressoché unanime sulla relazione Ago-Morelli,[70] visto che le istanze pacifiste e internazionaliste erano in quel momento patrimonio comune di tutti i partiti. Volendo relegare definitivamente al passato lo sgomento, la morte e la devastazione dei due conflitti mondiali, la crudeltà delle bombe atomiche di Hiroshima e Nagasaki e l'orrore della Shoah, nella prima parte la norma vieta le guerre di aggressione. Nella seconda parte mostra la via, in positivo, per conseguire le finalità di pace e giustizia nei rapporti internazionali: promuovere

66 N. Bobbio, *Introduzione*, in Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit.

67 Presieduta dal comunista Umberto Terracini, la seconda Sottocommissione svolse i suoi lavori dal 19 luglio 1946 al 31 gennaio 1948, occupandosi di autonomie locali, potere esecutivo, Consigli ausiliari e Consiglio economico.

68 Vale la pena citare per interno l'articolo: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

69 Calamandrei, *Discorso ai giovani sulla Costituzione*, cit., pp. 25-26.

70 Gaetano Morelli e Roberto Ago sono annoverati tra i più autorevoli studiosi appartenenti alla scuola italiana di diritto internazionale e condividono l'impostazione di base nell'affrontarne lo studio: entrambi dissentono sia dall'impostazione giusnaturalistica sulle origini del diritto internazionale (ripresa da una parte della dottrina tedesca dell'immediato primo dopoguerra), come dalla tesi volontaristica, sia nella versione che vede nella volontà dei singoli Stati l'unica base della giuridicità delle norme internazionali (teoria della consuetudine come accordo tacito), sia nella configurazione della volontà collettiva come entità distinta e autonoma rispetto alle volontà individuali degli Stati.

e favorire, anche mediante limitazioni alla libertà giuridica e di azione dello Stato, le organizzazioni internazionali che mirino al mantenimento della pace e allo sviluppo della collaborazione fra gli Stati.

È vero, come hanno sostenuto alcuni esegeti, che i costituenti avessero in mente un'organizzazione intergovernativa quale l'Onu piuttosto che una federalista, ed è anche condivisibile quanto sottolinea il costituzionalista Riccardo Monaco in merito al fatto che «la norma [sia] stata concepita quando ancora non erano apparse nel mondo giuridico internazionale le comunità sopranazionali».[71]

Tuttavia, è bene ricordare che il discorso sull'Europa comparve nel dibattito costituente sull'art. 11 più di una volta e in fasi diverse dei lavori: in Sottocommissione, in Commissione e in Assemblea.

Già il 3 dicembre 1946, nella prima seduta della Sottocommissione per la predisposizione dell'art. 11, il Presidente Umberto Tupini (Dc) dichiarò il suo favore al progetto degli «Stati Uniti d'Europa».[72] L'argomento ritornò poi nel dibattito in Commissione quando venne letta la prima bozza dello stesso articolo.

Nella seduta plenaria della Commissione del 24 gennaio 1947, l'azionista Emilio Lussu presentò un emendamento per sostituire «organizzazione europea ed internazionale» a «organizzazione internazionale»,[73] richiamando un'aspirazione che aveva accompagnato diversi uomini nella Resistenza che lottarono per dare un assetto federalista all'Europa. L'emendamento non fu approvato per la ragione indicata da Aldo Moro: «Nell'espressione organizzazione internazionale sono già comprese tutte le ipotesi, anche quella prospettata dall'on. Lussu».[74]

Nella seduta pomeridiana del 15 marzo 1947 dell'Assemblea costituente il deputato Gino Pieri prese la parola nella sua

> doppia veste di segretario di un'importante sezione italiana del Movimento federalista europeo e di deputato socialista: noi socialisti siamo federalisti per definizione, perché internazionalisti. Intendo, dunque, parlare per esprimere il mio, il nostro compiacimento nel vedere codificata nella Costituzione quell'aspirazione propria della democrazia, e che è viva e profonda nella classe lavoratrice: l'aspirazione alla creazione dei vincoli federali fra gli Stati europei.[75]

71 R. Monaco, *Costituzionalità degli accordi internazionali*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 1253-1276, specificatamente p. 1274.

72 Verbale della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 3 dicembre 1946, https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-010.htm&2 (27 agosto 2019).

73 Verbale della Commissione per la Costituzione. Seduta plenaria, esame degli articoli delle disposizioni generali del progetto di Costituzione, 24 gennaio 1947, *ibid.*

74 *Ibid.*

75 Verbale della seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente, 15 marzo 1947, https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-010.htm&2, (27 agosto 2019).

Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente, il democristiano Celeste Bastianetto propose di modificare la formulazione dell'articolo 11 aggiungendo «all'unità dell'Europa»[76] dopo le parole «l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie»[77] e prima di «e a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»,[78] perché

non sappiamo quello che sarà l'avvenire dell'Europa ed è forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così, sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei.[79]

L'emendamento non fu approvato, vedendo accolta l'opposizione di Meuccio Ruini:

L'aspirazione alla unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa è per noi una seconda Patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare all'organizzazione internazionale.[80]

La federazione europea era comunque accettata da una gran parte dei costituenti: né è dimostrazione il successo conseguito dall'iniziativa del deputato democristiano Enzo Giacchero che, seguendo le indicazioni di Richard Coudenhove-Kalergi, aveva raccolto tra le fila di Montecitorio oltre 200 firme a favore della costituzione di un Comitato parlamentare italiano per l'Unione europea, nato ufficialmente il 29 maggio 1947.[81] Ad esso aderì anche Calamandrei.

Nel complesso, se l'articolo 11 costituiva un'importante conquista, rispondeva

76 Verbale della seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente, 24 marzo 1947, *ibid*.

77 *Ibid*.

78 *Ibid*.

79 *Ibid*.

80 *Ibid*.

81 Al Comitato presero parte più di duecento parlamentari italiani di tutti i partiti rappresentati all'Assemblea costituente, ad eccezione di quello comunista. Dei socialisti nenniani aderì un solo parlamentare, Gino Pieri, che ben presto però si ritirò. Giacchero, che poco prima era entrato nel Mfe, partecipò, insieme ad una quarantina di deputati italiani, al convegno di Gstaad (4-5 luglio 1947), durante il quale fu fondata, per impulso di Coudenhove-Kalergi, l'Unione parlamentare europea (Upe), di cui il Comitato parlamentare divenne la sezione italiana. Cfr. A. Canavero, *Enzo Giacchero dall'europeismo al federalismo*, in S. Pistone, C. Malandrino (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali, la Resistenza e i Trattati di Roma (1957)*, Firenze, Olschki, 1999, pp. 175-193; Id., *Giacchero, Enzo*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, cit., pp. 2959-2962.

però solo in parte alle attese di molti costituenti, i quali certamente dimostrarono un'eccessiva timidezza nell'imporre una decisa enunciazione in favore dell'unità politica del Continente.

Calamandrei era stato uno tra i pochi ad affrontare, nell'immediato dopoguerra, il problema del se e del come il popolo italiano avrebbe potuto tradurre in precise formule della nuova Costituzione la sua aspirazione a far parte di una federazione europea. Tra le conferenze sulla Costituente organizzate nel 1945 dal rifondato Circolo di cultura politica "Fratelli Rosselli", Calamandrei aveva proposto il tema *Costituente e federazione europea*, svolto da Andrea Chiti-Batelli e poi riproposto in articolo scritto dal fiorentino stesso.[82] Il giurista si distaccava dalla concezione di Altiero Spinelli del federalismo come ideologia separata dalle altre, affermando invece che esso poteva essere raggiunto sul piano internazionale a partire dalla democrazia sul piano interno. Inoltre, Calamandrei riteneva che il federalismo non fosse disgiunto dal socialismo democratico: questo era ciò che stava all'origine del dissenso tra Calamandrei e il Mfe. Nel suo scritto, il professore fiorentino insisteva sul necessario accoglimento nella Costituzione nazionale di norme che codificassero l'aspirazione e la volontà dell'Italia di far parte di un organismo sovranazionale. Essenziali per Calamandrei erano la rinuncia a una parte della sovranità e il riconoscimento alla Corte costituzionale dei poteri di tradurre in atto una parziale cessione della sovranità interna a un organismo sovranazionale, specificando tra l'altro che questo trasferimento avrebbe dovuto poter essere consentito su materie quali l'esercito, la moneta, i passaporti e le dogane. Nello scritto Calamandrei immaginava anche un articolo della nuova Costituzione sul principio di limitazione della sovranità ammesso anche in vista della nascita di un tribunale internazionale competente nella difesa dei diritti del cittadino, che doveva diventare un soggetto di diritto internazionale e avere la possibilità di ricorrere a un organo giudiziario in grado di difenderlo al di là di ogni legge sovrana.

Impegnato nella Costituente e lontano da alcune posizioni dottrinali del Mfe, tra il 1945 e il 1947 Calamandrei non partecipò alla vita politica del Movimento: per il fiorentino l'unica alternativa auspicabile in quel momento era il sostegno all'ideale federalista e lo svolgimento di opera di propaganda. Sarebbe stato Ernesto Rossi, dopo il Piano Marshall, a raccogliere attorno al Mfe una parte importante dell'*intellighenzia* italiana di area laica: Luigi Einaudi, Nicolò Carandini, Vincenzo Torraca, Aldo Garosci, Ivan Matteo Lombardo, Gaetano Salvemini e lo stesso Calamandrei.[83] Il padre della Costituzione sarebbe stato contattato subito prima del congresso di Montreux, al quale non partecipò ma che seguì ampiamente condividendo le vicissi-

82 *Costituente italiana e federalismo europeo*, in «Corriere d'informazione», 96, 11 settembre 1945, ripubblicato in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo 2, pp. 412-416.

83 C. Merlini (a cura di), *Spinelli tra Est e Ovest*, Bologna, Il Mulino, 1990.

tudini dell'Unione europea dei federalisti (Uef).[84]

Il 24 ottobre 1947 il giurista fiorentino partecipò al primo convegno federalista organizzato da Rossi al Teatro Eliseo di Roma. Il discorso introduttivo fu di Ferruccio Parri, che doveva il suo federalismo proprio a Rossi.[85] Seguì la relazione di Calamandrei, che presentò un contributo dal titolo *Aspetti formali dell'argomento*, quasi un *vademecum* giuridico dell'allievo federalista. Il discorso sarebbe stato pubblicato[86] con il titolo *Stato federale e confederazione di Stati*:

> Orbene, il carattere tipico per il quale lo Stato federale si distingue dalla Confederazione di Stati è proprio questo: che *nello Stato federale gli Stati componenti e federati non sono più del tutto indipendenti, non sono più del tutto sovrani*. Questa è un'idea che ogni federalista deve aver molto netta, per assumerne ponderatamente la responsabilità, perché può parere in conflitto con profondi e rispettabili e cari sentimenti: chi è favorevole al federalismo deve per forza rinunziare alla piena indipendenza e alla piena sovranità della sua Patria. *Non si può essere insieme nazionalisti e federalisti*: il federalista ama la sua piccola patria, come l'amava Giuseppe Mazzini, in quanto componente di una patria più grande, che domani potrebbe essere l'Europa; che dopodomani potrebbe essere il Mondo. Ma allora, dirà qualcuno, il federalismo è larvatamente o dichiaratamente, umiliazione e asservimento della patria: di questa mia piccola patria alla quale dopo tanti lutti mi sento profondamente attaccato, più di sempre; se questa deve cessare di essere indipendente e sovrana, cioè unica fonte di autorità originaria dentro i propri confini, vuol dire che il federalismo è dottrina che vuole risospingere i popoli verso la dominazione straniera; e per l'Italia è rinnegamento del principio di nazionalità e di quelle guerre d'indipendenza cominciate proprio in quel 1848 di cui si sta per celebrare il centenario. Ora è proprio qui che bisogna avere le idee chiare. Le limitazioni di sovranità e di indipendenza sono umilianti e avvilenti e fatte in pura perdita quando sono *unilaterali*, cioè imposte da una potenza dominante che limita e subordina senza reciprocità uno Stato vassallo. Di queste limitazioni imposte e unilaterali l'Italia sente oggi l'offesa: nel Trattato di pace ve n'è più d'una, e forse qualcuna è nascosta anche in qualche articolo della Costituzione.
> Ma c'è invece una limitazione di sovranità e di indipendenza che non è umiliante perché è *reciproca*; che non è fatta in perdita perché quella porzione di sovranità che si perde sul piano nazionale ha come compenso e corrispettivo la partecipazione ad una sovranità più vasta e più alta, cioè a quella sovranità che si esercita su un piano supernazionale. Questo è appunto il tipico premio che lo Stato federale dà agli Stati componenti: ciascun Stato componente rinuncia a una parte della sua sovranità (per es., a quella che riguarda l'esercito, la moneta, le dogane, certa parte della legislazione generale, e così via) per trasferirla allo Stato federale, alla cui amministrazione partecipano, in condizioni di uguaglianza, i cittadini di tutti gli Stati componenti.[87]

Intanto, il Pda era stato liquidato e Calamandrei, con pochi altri, si era opposto

84 Si vedano le lettere di Rossi pubblicate in Gaetano Salvemini, *Lettere dall'America 1944-1946*, a cura di A. Merola, Bari, Laterza, 1967.

85 Cfr. A. Braga, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.

86 Gli atti del convegno furono pubblicati in *Italia federata*, Roma, Edizioni di Comunità, 1948.

87 *Ibid*.

fino all'ultimo: avrebbe preferito tenerlo in vita e comunque rifiutava di acconsentire a una fusione senza condizioni col Partito socialista.

Nell'autunno 1947 i socialisti democratici si trovarono sparpagliati in una costellazione instabile di partiti, correnti e gruppi. A questi si aggiunse il Movimento di Azione socialista (Mas), erede della tradizione di Giustizia e Libertà voluto da Calamandrei e dagli altri indipendenti per non disperdere i pochi azionisti rimasti senza tessera e nella speranza di farne il polo attorno a cui costruire l'unità delle forze socialiste. Il 16 novembre la federazione fiorentina si costituì per prima in movimento autonomo e pubblicò un manifesto programmatico in cui ribadiva le istanze del Pda e si pronunciava a favore di un socialismo autonomo.[88] Fra i firmatari del documento, redatto da Codignola, oltre al giurista fiorentino, figuravano il padre di Tristano, Ernesto Codignola, Giorgio Spini, Nello Traquandi, Enzo Enriques Agnoletti, Aldo Garosci, Paolo Vittorelli, Ferruccio Parri, Norberto Bobbio, Giorgio Agosti, i fratelli Alessandro e Carlo Galante Garrone, Carlo Francovich, Umberto Olobardi, Marion Cave.[89]

Calamandrei riponeva grande fiducia in questo piccolo gruppo che voleva tener vive le istanze del socialismo liberale. Il loro quotidiano, diretto da Garosci e Vittorelli, fu «L'Italia socialista», erede della testata del Pda «L'Italia libera» e attiva solo fino al 22 febbraio 1949. Per quanto non riducibile al ruolo di organo del movimento, «L'Italia socialista» costituì un centro di aggregazione delle sparse forze azioniste autonome (fuori e dentro il Mas-Gl).[90] Fu essa che diede la notizia della nascita ufficiale del movimento, avvenuta a Roma il 29 e 30 dicembre 1947,[91] e ne pubblicò integralmente la dichiarazione programmatica. Gli estensori si presentavano come «socialisti democratici del Pda»[92] e dichiaravano di voler «continuare a lavorare anche in pochi per l'unità del socialismo democratico».[93] A tal fine, essi ritenevano necessaria una lotta su due fronti, contro la «mentalità di dominio manifestata dal partito al potere sugli apparati dello Stato, l'occupazione permanente dello Stato con spirito di fazione e di sopraffazione»[94] e contro «coloro che [avevano] irreggimentato le classi lavoratri-

88 Cfr. *Le federazioni toscane del Pda si pronunciano per l'autonomia*, in «L'Italia socialista», 16 novembre 1947. Il testo del manifesto è stato pubblicato in T. Borgogni Migani (a cura di), *Tristano Codignola-Aldo Capitini. Lettere (1940-1968)*, Firenze, La Nuova Italia, 1997.

89 Savino, *La diaspora azionista*, cit., *passim*.

90 Sulle vicende de «L'Italia socialista», da cui emerge l'impossibilità di una sua completa riduzione ad organo del Mas-Gl, cfr. D. Pipitone, *«L'Italia socialista» fra lotta politica e giornalismo d'opinione,* in «Annali della Fondazione Einaudi», XLV, 2011, pp. 112-166.

91 *Le Federazioni autonome del Pda si organizzano sul piano nazionale come Azione socialista Giustizia e Libertà,* in «L'Italia socialista», 2 dicembre 1947.

92 *La dichiarazione politica di Azione socialista Giustizia e Libertà, ibid.*

93 *Ibid.*

94 *Ibid.*

ci in vista di una battaglia che non [era] la loro»[95] e che «proced[eva] a freddo in un conflitto internazionale».[96] L'esplicito inserimento nell'alveo del socialismo (democratico) non deve leggersi tanto come un ripudio della provenienza azionista, quanto piuttosto come l'espressione della volontà di salvarne il significato più profondo.

In vari comizi, il professore toscano prospettò due compiti per il socialismo democratico: tenere la Dc entro i binari della democrazia e lavorare per la costruzione della federazione europea. L'anelito di Calamandrei era quello di realizzare l'unità europea nel socialismo, convinto anche che questo sarebbe stato possibile solo con l'appoggio del Regno Unito.

Alle elezioni politiche del 1948 Calamandrei si candidò come indipendente del Partito socialista dei lavoratori italiani (poi Psdi), impostando la campagna elettorale anche sul progetto federalista, lungamente tratteggiato nelle colonne de «L'Italia socialista»: alla fine degli anni Quaranta il socialismo dava un apporto preciso e indiscutibile alla causa europeista.

Insieme a Calamandrei, l'altro indipendente eletto alla Camera fu Ivan Matteo Lombardo. Il fiorentino era risoluto a non entrare nel nuovo governo. Il politico milanese, invece, il 23 maggio 1948 giurò la fiducia come Ministro dell'Industria e Commercio e nel febbraio 1949 si iscrisse al Psli, lasciando così Calamandrei isolato all'opposizione: il socialismo in quel momento guardava alla destinazione dei fondi del Piano Marshall, fondamentali per il rilancio economico.

Nel frattempo, proseguiva l'impegno di Calamandrei nella galassia europeista. In occasione del Congresso dell'Uef del 7-11 novembre 1948, «Il Ponte» pubblicò la relazione su *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, presentata a nome del Mfe, ma recante la firma del professore toscano[97] che, partendo dall'approfondimento e dal chiarimento di alcuni aspetti trattati dal Piano di Interlaken (settembre 1948), aveva redatto in rigorosi termini giuridici un vero e proprio progetto di trattato per la convocazione di un'assemblea costituente europea, nella quale l'esempio della Convenzione di Filadelfia e il modello statunitense venivano esplicitamente richiamati. Nel documento, che poneva in risalto la distinzione tra confederazione e federazione, si affrontava il tema dell'assemblea costituente:

> Si tratta ora di risolvere un problema di procedura costituzionale che finora non è stato messo in piena luce: stabilire le forme e i procedimenti per arrivare a convocare, *servendosi dei mezzi giuridici esistenti*, questa Assemblea costituente europea, in modo da raggiungere questo doppio scopo: da una parte che essa sia una vera assemblea *costituente*, cioè legittimata a deliberare il testo della

95 *Ibid*.

96 *Ibid*.

97 Piero Calamandrei, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea. Relazione presentata al 2° Congresso internazionale dell'Unione europea dei federalisti*, Roma, 7-11 novembre 1948, Firenze, S.T.E.T., 1948, conservata in Asue, Documenti allegati al Fondo Ernesto Rossi, Doc/Er-3.

costituzione federale europea con efficacia in certo senso vincolante (si vedrà in quale misura) nei confronti dei singoli Stati; dall'altra, che questi poteri le siano conferiti in maniera che appaia conforme alle esigenze dei vari ordinamenti giuridici dei singoli Stati, cioè in armonia con essi e non in contrasto. Se questa Assemblea europea dovesse essere soltanto una accademia riunita per discutere a scopo di studio problemi tecnici, o anche un congresso politico adunato per esprimere speranze e incitamenti, la convocazione di tale assemblea non presenterebbe difficoltà: il recente congresso di Interlaken è già stato un primo felice esperimento di una assemblea europea operante sul piano politico ed ufficioso, ma assolutamente sprovvista di poteri ufficiali sul piano giuridico. Il problema è invece ora quello di convocare un'assemblea europea che sia legittimata a lavorare con efficacia *giuridica* per la costituzione federale europea, cioè investita per tale scopo di poteri tali che abbiano la prima fonte nella volontà collettiva degli Stati aderenti.
Giova subito avvertire che, per facilitare praticamente la soluzione questa di questo problema, si dovrà stabilire che i poteri deliberativi di costituente europea siano limitati alla redazione del testo della costituzione federale, la cui entrata in vigore dovrà essere condizionata alla successiva e separata approvazione di ciascuno Stato aderente. Tra il fare di questa assemblea una specie di accademia di studio incaricata soltanto di elaborare conclusioni scientifiche che possano poi servire di base a discussioni e a rielaborazioni pratiche nei Parlamenti dei singoli Stati, e il fare viceversa di essa un organo costituente sovrano, avente il potere non solo di redigere la costituzione federale ma anche di imporne l'osservanza ai singoli Stati (i quali non potrebbero non essere restii a firmare in bianco la fine della loro indipendenza), si potrà trovare una via intermedia, la quale potrà essere questa: che all'assemblea europea sia conferito il potere di redigere il testo definitivo della costituzione europea, ma non quello di metterlo in vigore nei confronti degli Stati aderenti, ai quali, in sede di successiva approvazione, dovrà essere lasciato il potere di accettarlo o di respingerlo in blocco, ma non il potere di ridiscuterlo o di introdurvi modificazioni. In questo modo il testo di costituzione deliberato dall'assemblea costituente rappresenterà un punto fermo, che non ammetterà variazioni; ma d'altra parte gli Stati potranno tranquillamente aderire alla convocazione dell'assemblea europea, perché avranno la certezza che, col dare tale adesione, non si impegneranno ad accettare la costituzione che l'assemblea redigerà, e potranno sempre, col non accettarla, astenersi nel momento decisivo, dall'entrare a far parte della Federazione.[98]

Per Calamandrei, l'assemblea avrebbe dovuto raggiungere da una parte la legittimazione a deliberare il testo della Costituzione federale europea con efficacia vincolante, dall'altra ricevere tale potere in conformità alle esigenze dei vari ordinamenti giuridici dei singoli Stati. Nel progetto si prevedeva una conferenza preliminare dei rappresentanti dei governi per accordarsi sullo statuto dell'Assemblea costituente europea e farne oggetto di trattato internazionale da sottoporre alla ratifica dei rispettivi parlamenti. Dopo la stesura dello statuto, che avrebbe dovuto chiarire le norme relative al funzionamento dell'organo internazionale composto dai rappresentanti dei popoli europei, la conferenza preliminare dei governi avrebbe dovuto istituire un comitato esecutivo permanente con il compito di procedere alla convocazione dell'Assemblea costituente europea. In seguito, redatta la nuova Costituzione, il testo avrebbe dovuto essere sottoposto all'approvazione dei singoli Stati nelle forme previste dalle costituzioni di ciascuno di essi. Il giurista fiorentino, inoltre, prevedeva che

98 *Ibid.*, pp. 7-8. I corsivi sono stati riportati dal testo originale.

la carta, accettata o respinta e non modificabile, sarebbe entrata in vigore a seguito dell'approvazione di almeno sei Stati.

Malgrado questo progetto non fosse stato accolto favorevolmente dalla maggioranza dell'Uef, la quale si era limitata ad approvare una mozione che richiedeva in termini vaghi la creazione di un'assemblea europea, tralasciando però di indicare la sua funzione costituente, il documento redatto da Calamandrei contribuì comunque a suggerire a Spinelli l'opportunità di rilanciare l'idea dell'unità federale dell'Europa attraverso un approccio costituzionalistico.[99]

Nel marzo 1949 il giurista fiorentino fu tra coloro che votarono contro al Patto atlantico nel dibattito alla Camera dei deputati, con motivazioni differenti dai comunisti e dai socialisti. A distinguere le ragioni del suo voto, come argomentò nel discorso del 16 marzo 1949,[100] fu il fatto di essere «contrario in questo momento a qualsiasi scelta»[101] tra i due blocchi contrapposti e di reputare una scelta preventiva «pericolosa e non necessaria»[102] per l'Italia.

Le ragioni politiche dell'opposizione furono essenzialmente tre. La prima era di ordine europeo: il socialismo federalista a cui aderiva mirava a una federazione europea politicamente e militarmente unita e indipendente, né alleata né ostile, ma mediatrice tra i due blocchi contrapposti. In secondo luogo, in Italia c'era il rischio che la contrapposizione tra i due blocchi fornisse maggiore asprezza alla lotta interna dei corrispondenti partiti, con rischi di guerra civile. Infine c'erano gravissimi pericoli militari per l'Italia, che di tutti i firmatari era il Paese più esposto e che in caso di conflitto avrebbe avuto la certezza dell'immediata invasione. Ma più di questi argomenti politici, Calamandrei insisteva sul fatto che

> per volere la pace non c'è altra via che quella di prepararla coi trattati di commercio e di lavoro, che stringono tra gli uomini legami di solidarietà [e] chi prepara la guerra, anche a fini che crede difensivi, non fa altro, senza accorgersene, che volere la guerra.[103]

Il federalismo di Calamandrei era, dunque, contrassegnato da una dimensione nazionale e internazionale che era stata la visione di Carlo Rosselli e di Silvio Trentin e che in parte lo allontanava dal federalismo di Altiero Spinelli, meno integrale e proudhoniano, più anglosassone e proiettato verso la sola dimensione europea; inoltre, la centralità delle libertà individuali e l'importanza dell'aspetto sociale orientavano il

99 Cfr. Giordano, *Calamandrei, Piero*, cit., p. 939.

100 *Ragioni di un no*, Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Discussioni, vol. V, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1949, pp. 7272-7274, raccolto in Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. II, pp. 209-214.

101 *Ibid*.

102 *Ibid*.

103 *Ibid*.

giurista a individuare nel modello europeo una terza via rispetto ai divergenti sistemi politici ed economico-sociali propri degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Sostenendo tale prospettiva, il fiorentino divenne uno dei più autorevoli esponenti della "Terza forza" che, di fronte alla scelta di campo forzata dalla logica bipolare, tra Usa e Urss, frapponeva l'idea di una «federazione occidentale europea, politicamente e militarmente unita e indipendente»,[104] né alleata né ostile, «ma mediatrice tra i due blocchi opposti, e capace di conciliare in una sua sintesi di democrazia socialista due esigenze […] preziose e irrinunciabili, quella della libertà democratica e parlamentare, e quella della giustizia sociale».[105] In questo senso il federalismo europeo di Calamandrei esprimeva, come ha sottolineato Daniele Pasquinucci,[106] il tentativo di una trasposizione dell'azionismo sul piano sovranazionale, dimostrando altresì di avere una concezione politica attenta a individuare il nesso esistente tra il piano nazionale e quello internazionale.[107]

Tra il 1949 e il 1950 il giurista fiorentino partecipò a quel "Patto di unione federale europea"[108] lanciato dal Consiglio nazionale del Mfe il 9 ottobre 1949 e ripreso dall'Uef nei primi mesi dell'anno successivo: i federalisti avevano deciso di rivolgersi all'opinione pubblica per l'accettazione di questo "Patto" che, anche se non costituiva una vera e propria costituzione federale, avrebbe però rappresentato, se fosse stato accettato, un meccanismo dinamico di sviluppo federale perché prevedeva l'elezione diretta di un Parlamento europeo.[109]

Nell'aprile 1950 lanciò un appello a favore dell'unità europea dalle pagine de «Il Ponte», in cui spiegava come nel mondo, ormai diviso in due emisferi, «l'ultima speranza di pace e di distensione mondiale» fosse riposta negli Stati Uniti d'Europa.[110]

Pochi mesi dopo partecipò ai lavori del *Conseil des peuples de l'Europe*,[111] nato

104 *Ibid*.

105 *Ibid*..

106 D. Pasquinucci, *Tertium non datur. L'unità europea nelle riviste di "Terza forza" (1945-1954)*, in D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005, vol. II, pp. 687-722.

107 *Ibid*., pp. 705-706.

108 Cfr. U. Morelli, *La campagna per il Patto di Unione federale europea (1949-1951)*, in Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, cit., pp. 343-366.

109 Cfr. C. Rognoni Vercelli, *La prima organizzazione internazionale dei federalisti: l'Uef*, in «Il Politico», 1, gennaio-marzo 1991, pp. 57-76, specificatamente p. 69.

110 P. Calamandrei, *Appello all'unità europea*, in «Il Ponte», 1950, p. 337.

111 Il lancio del Piano Schuman, nel maggio del 1950, e del Piano Pleven, nell'ottobre dello stesso anno, contribuirono a rafforzare l'azione federalista in Francia: i movimenti federalisti francesi, seppur organizzativamente divisi, si accordarono su un comune programma d'azione; si decise di dar vita al *Conseil européen de vigilance*, successivamente ribattezzato *Conseil des peuples de l'Europe*, formato da personalità del mondo politico e culturale e da dirigenti delle organizzazioni europeiste e federaliste, con l'obiettivo di far pressione sui membri

con l'obiettivo di far pressione sui membri dell'Assemblea parlamentare di Strasburgo affinché rivendicassero la dignità democratica e il ruolo costituente dell'istituzione europea. In qualità di membro del Comitato giuridico del *Conseil*, nel 1951, insieme a Fernand Dehousse, Henri Frenay, Hans Nawiasky, Georges Scelle e Spinelli, prese parte alla redazione di un progetto di trattato per la convocazione della costituente europea. Il documento divenne, in seguito alla conferenza internazionale di Lugano dell'Uef dell'aprile 1951, la piattaforma teorica da cui Spinelli rilanciò l'azione per la costituente europea.

Agli inizi del 1952 Calamandrei fu cooptato in qualità di giurista esperto nel Comitato di studi per la Costituzione europea (Cece)[112] del *Mouvement européen* che affiancava il Comitato d'azione per la costituente europea, voluto dal suo presidente Paul-Henri Spaak. Lo statista belga, infatti, dopo aver accettato il suggerimento di Spinelli, aveva deciso di assumere la guida della campagna per la costituente, condotta fino ad allora dalle organizzazioni federaliste. Il Comitato di studi, che aveva il compito di elaborare alcune proposte sulla costituzione federale europea, preparò tra la primavera e l'autunno 1952 nove progetti di risoluzione relativi alla carta costituzionale, toccando aspetti quali la finanza, la difesa e la politica estera della futura comunità politica. Successivamente, nel 1953 tali risoluzioni furono messe a disposizione dell'Assemblea *ad hoc* – costituita dai membri dell'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) integrati da un numero di delegati per raggiungere il numero previsto dalla futura Assemblea della Comunità europea di difesa (Ced) – incaricata di elaborare il progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea (Cpe).

Intanto, però, a livello italiano il professore fiorentino contrastò De Gasperi sulla Ced e da quel momento non condivise più le sorti del federalismo europeo. Il motivo più importante fu certamente il disappunto per il fatto che la federazione europea voluta per realizzare la pace nascesse attraverso strumenti di guerra, l'esercito europeo.

Calamandrei fu un oppositore tenace negli anni del trionfo degasperiano, perché non condivideva le posizioni della Dc in politica interna: la sua scelta di opposizione fu infelice e condusse alla sconfitta anche le opportunità che i federalisti avevano costruito attorno alle relazioni europeiste di De Gasperi. L'opposizione di Unità popolare, infatti, non solo aveva sottratto al Mfe alcuni dei militanti più impegnati, come Codignola, Levi, Vittorelli, ma anche la possibilità di realizzare, con l'aiuto del governo, la Comunità politica europea.

Sempre fedele ai suoi ideali, al diritto, alle libertà sociali e alla creazione di una società più giusta, Calamandrei seppe coniugare democrazia interna e internaziona-

dell'Assemblea di Strasburgo per spingerla a rivendicare un rafforzamento dei propri poteri.

112 D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1993, pp. 70-76.

le, con posizioni tanto avanzate e progressiste da essere ancora estremamente attuali: riscoprirle e comprenderle è quel "dovere" mazziniano necessario al progresso.

PAOLO SODDU

LE CULTURE DEI LAICI NELL'INTRECCIO ISTITUZIONALE DELLA COSTITUZIONE

1. I diversi progetti dei laici

Nella sua rubrica sul quotidiano «Il Foglio», Sabino Cassese ha di recente notato:

> Ricordiamo quel che uno storico come S. Lanaro osservava nella "Storia d'Italia repubblicana dalla fine della guerra agli anni novanta", Venezia, Marsilio, 1992. La Costituzione ha avuto uno "stigma di fondo", perché fu un "parto dell'accordo tripartito", fu "scritta e saturata di transazioni tripartite", "debole e vaga" nella parte organizzativa, poi disattesa, nonostante quelli che vi si aggrappano sostenendo la sua presbiopia, che chi la riteneva nata già vecchia non le riconosceva (p. 52–59).[1]

In una raccolta di saggi che pubblicò nel 1978, in un anno per molti aspetti cruciale e della realizzazione costituzionale – fu approvata per esempio l'istituzione del Servizio sanitario nazionale – e dell'*impasse* del sistema plurale di partiti costituitosi dopo l'esperienza della dittatura fascista – l'*affaire* Moro[2] e l'elezione di Sandro Pertini al Quirinale[3] –, Enzo Cheli aveva ripreso la definizione che Piero Calamandrei

1 S. Cassese, *La transizione italiana possibile*, in «Il Foglio», 21 agosto 2019.

2 Così, a caldo, L. Sciascia, *L'affaire Moro*, Sellerio, Palermo 1978.

3 A. Maccanico, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, a cura di P. Soddu, pref. di E. Scalfari, Bologna, Il Mulino, 2014.

aveva dato nel dibattito in aula il 4 marzo 1947 di «un'intesa formalmente "tripartita"».[4] Cheli, però, secondo un'opinione allora assai diffusa, riteneva fosse stata una condivisione «sostanzialmente bilaterale». Ad avviso dello studioso, infatti, «assente la destra ufficiale, resterà anche assai marginale il ruolo occupato dalle forze minori, a orientamento liberaldemocratico», i cui contributi egli non scorgeva in termini di culture politiche strutturate, ma di interventi a titolo eminentemente personale.[5] Cheli distingueva tra democratici e liberali. Riteneva, e sulla sua scia si è collocata buona parte degli studiosi, che fosse stato di gran lunga più sostanzioso il peso oggettivo dell'ideologia liberale nella determinazione dei contenuti normativi.[6] La fonte essenziale del costituzionalista era il dibattito che fece da preludio, nella primavera del 1947, alla discussione generale in aula sul progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75. In quella discussione tutte le forze politiche precisarono e illustrarono, in sostanza, il "manifesto" dei rispettivi progetti costituzionali. Cheli, pur nel contrasto ideologico, vi intravide tuttavia «un "dialogo" intenso» tra Umberto Tupini e Giorgio La Pira da un lato, Palmiro Togliatti e Renzo Laconi dall'altro con la convergenza, sia pure in misura sorvegliata, di Lelio Basso e di Pietro Nenni, cioè dei socialisti. I democratici si erano invece limitati alla «linea di critica solitaria espressa da Calamandrei», che era in fondo, secondo Cheli, appaiata alla «posizione decisamente ostile della destra e dei grandi esponenti dell'Italia prefascista».[7]

Eppure era lo stesso Cheli a riconoscere che l'intesa bipartita fosse avvertibile essenzialmente nella prima parte, in particolare in relazione ai rapporti economici, mentre la seconda parte, riguardante l'architettura dell'ordinamento della Repubblica e cioè il sistema istituzionale adottato, appariva condizionata da quella che egli definiva «la pressione centrista»,[8]

In realtà, ha osservato Francesco Bonini nel 1988, riallacciandosi a Paolo Farneti, la Costituente cadde in una condizione di «assenza […] di una Weltanschauung politica sociale e culturale omogenea a livello nazionale».[9] Cheli, a sua volta, aveva scorto una sorta di scissione tra la «costruzione istituzionale a vocazione pluralista e liberaldemocratica» e la realtà sociale, economica, culturale, pronta a recepire

4 E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 44.

5 *Ibid*.

6 *Ibid*.

7 *Ibid*.

8 *Ibid*., p. 46.

9 F. Bonini, *Il giudizio sulla Costituzione*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1988*, vol. XIV *1946-1947. Repubblica e Costituzione. Dalla luogotenenza di Umberto alla presidenza De Nicola*, Milano, Nuova Cei, 1989, p. 320.

«sbocchi di natura integralista»,[10] che erano del resto parte essenziale della formazione nazionale. Era certamente anche conseguenza dei modi in cui la politica di massa si era strutturalmente affermata e ramificata nella società italiana tra le due guerre.[11] Costituiva un dato di realtà, che si tentava di esorcizzare sia con il richiamo condiviso all'antifascismo da parte di forze politiche di segno diverso sia, ancora di più, con la rimozione implicita nell'aspirazione all'afascismo della cultura liberale di Roberto Lucifero.[12] Quel conflitto, che rivelava e che era alla base di quei richiami, era a fondamento anche della formazione e dell'evoluzione della forma partito quale mezzo di organizzazione collettiva dei diversi orientamenti e delle differenti ipotesi sui modi di stare insieme degli italiani.

Investiva pertanto inevitabilmente la riflessione costituzionale, anche se Lorenzo Ornaghi ha intravisto nella mancata individuazione del nesso inscindibile tra crisi dello Stato liberale e costituzionalismo fascista la vera debolezza culturale e analitica delle forze liberali e democratiche.[13] In verità, sottotraccia è possibile scorgere tre diverse letture del passaggio di metà secolo, due delle quali in collegamento con le variegate e per certi versi speculari letture del passato dello Stato liberale, e una maturata in connessione con i mutamenti intercorsi tra le due guerre nella dimensione globale. Anche e soprattutto per questo guardava alla indispensabile strutturazione consensuale della democrazia pluralista prefigurata quale unica sola, possibile alternativa alla forma totalitaria della coabitazione affermatasi con la dittatura fascista. Liberali, repubblicani, azionisti, in questo senso, erano pertanto portatori di istanze, sensibilità e bisogni differenti, pur all'interno di una medesima area culturale.

Ne discendeva il mirare comune alla regolamentazione democratica del partito non solo per le «illusioni»[14] dell'area azionista, come le definì nel 1979 Nicola Matteucci, che la conducevano a ricercare il «grande partito democratico» di cui aveva parlato Mario Paggi, alternativo alla centralità delle organizzazioni di massa burocratizzate, ma anche in virtù del fatto che quel modello di partito aveva nutrito la socializzazione politica degli italiani nel ventennio della dittatura fascista.

Di qui occorre partire, pertanto, per comprendere cosa effettivamente accadde

10 Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, cit., p. 60.

11 Cfr. E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, Carocci, 2008; G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.

12 Cfr. il suo intervento nel dibattito generale del 4 marzo 1947; http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc.pdf, pp. 1727 sgg, (13 ottobre 2019).

13 Cfr. L. Ornaghi, *I progetti di Stato (1945-1948)*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente* I: *L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, a cura di R. Ruffilli, Il Mulino, Bologna 1979, pp. 87 sgg. Su quei nessi, cfr. ora Melis, *La macchina imperfetta*, cit.

14 Matteucci, *Introduzione*, *ibid*., p. 35.

alla Costituente e ricostruire le alleanze e gli accordi effettivi riguardo la messa a punto della intelaiatura istituzionale nel quadro di una ricostruzione che investiva l'intero continente. La sua precisazione, infatti, nel quadro appunto di una condizione di passaggio dal disegno totalitario al regime democratico pluralista, dovette prendere atto di un dato di realtà. L'Italia di metà secolo era infatti uno degli ultimi paesi dell'Europa continentale non solo a giungere al riconoscimento dei medesimi diritti e doveri democratici di tutte e di tutti, sia pure al preliminare livello della piena rappresentanza del pluralismo culturale, politico e sociale, ma anche a formalizzare questo passaggio, conosciuto prima, durante e dopo la guerra europea dei trent'anni da gran parte del continente, tramite, appunto, un'opera condotta insieme e nella sostanza condivisa di precisazione delle regole del vivere associato.[15]

È indubbio che nell'elaborazione della prima parte della Costituzione cattolici e sinistre di classe, rappresentanti i poli entro cui si organizzavano gran parte delle masse escluse dalla costruzione dello Stato unitario, ebbero un ruolo preponderante. Derivava da una duplice realtà: appunto, dalla esclusione, sia pure per ragioni opposte, dalla *costituency* liberale, ma al contempo anche dalla implicita reciproca aspirazione a essere parte decisiva della definizione dei confini delle libertà e conseguentemente dei diritti politici, civili e sociali nel patto fondamentale dell'Italia approdata alla democrazia repubblicana. Ciò era percepibile fin dalla composizione delle sottocommissioni: nella prima i soli laici presenti erano Mario Cevolotto,[16] uno dei democratici del lavoro che successivamente, alla fine del 1947, aderì al Fronte popolare; il liberale Giuseppe Grassi,[17] sostituito poi da Vito Reale;[18] il repubblicano Francesco De Vita, fino alla morte nel 1961 deputato della circoscrizione di Palermo, comprendente l'insediamento storico dell'edera nel trapanese. Della terza commissione fecero parte solo il demolaburista Enrico Molè,[19] anch'egli poi passato a sinistra ed eletto come indipendente nelle liste del Pci, e Giuseppe Paratore,[20] già segretario particolare di Francesco Crispi, dal marzo 1946 a fine 1947 presidente dell'Iri, nel 1957 nominato senatore a vita da Giovanni Gronchi.

15 Cfr. M. Mazower, *Le ombre dell'Europa*, Milano, Garzanti, 2000 (ed. or. London, 2015).

16 M. Caravale, *ad nomen*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XXIV, 1980, consultabile in http://www.treccani.it/enciclopedia/mario-cevolotto_%28Dizionario-Biografico%29/ (13 ottobre 2019).

17 C. Nassisi, *ad nomen*, in *Dizionario biografico del liberalismo italiano,* vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, pp. 583 sgg.

18 D. Sacco, *ad nomen*, *ibid*., pp. 925 sgg.

19 A. Di Stefano, *ad nomen*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXXV, 2011, consultabile in http://www.treccani.it/enciclopedia/enrico-mole_%28Dizionario-Biografico%29/ (13 ottobre 2019).

20 Di Capua, a*d nomen*, in *Dizionario biografico del liberalismo italiano*, cit., pp. 841 sgg.

I laici furono pertanto appartati, in certo senso marginali, nella misura nella quale la democrazia sociale che si delineava si svolgeva e si organizzava sì entro paradigmi dalle loro culture precedentemente elaborati e affermati, ma tuttavia non accolti nella definizione della Repubblica, per essi da erigersi sui diritti di libertà e sui diritti del lavoro,[21] in sostanza più in sintonia con i lineamenti liberali della democrazia sociale.

La parte più cospicua della rappresentanza dei democratici laici nei lavori della Commissione dei 75 presieduta dal demolaburista Meuccio Ruini[22] si concentrò pertanto nei lavori della seconda Sottocommissione, priva peraltro di deputate. Vi erano gli azionisti Piero Calamandrei ed Emilio Lussu, l'autonomista valdostano Giulio Bordon, i repubblicani Giovanni Conti, Tomaso Perassi e Oliviero Zuccarini, i liberali Luigi Einaudi e Giovanni Porzio,[23] l'allora democratico del lavoro Aldo Bozzi.[24] E fu in essa che prese forma l'organizzazione dei poteri dello Stato. Si affermarono sostanzialmente quattro punti di vista.

La prospettiva dei liberali postulava la difesa delle istituzioni prefasciste, come se l'esperienza italiana tra le due guerre non solo fosse stata una parentesi, ma più in generale i totalitarismi affermatisi in Europa contenessero un senso di inspiegabile deviazione, di interruzione di lavori in corso. In questo senso la loro disposizione agevolò sicuramente il perfezionamento di un disegno evolutivo delle istituzioni, dal costituzionalismo liberale del XIX secolo all'approdo democratico del XX secolo. Fu quella liberale una cultura politica la cui cifra fondamentale fu costituita dalla preoccupazione, sciolta felicemente, di stabilire un nesso stretto tra liberalismo e democrazia, facendo del primo un elemento decisivo e condizionante di tutela della qualità della seconda, contenendone quelli che ai suoi occhi erano i ricorrenti e sempre presenti risvolti giacobini. Si è sostenuto che i liberali privilegiassero la connessione di passato, presente e futuro, talvolta non lucidi – l'osservazione, come si è già detto, è di Ornaghi - nel cogliere i nessi che si erano stabiliti tra le esperienze del passato più lontano e di quello più prossimo. E tuttavia già lo stesso Ornaghi aveva riconosciuto che nel complesso l'area laica - e segnatamente liberali e azionisti – si era aggiornata, giovandosi sul piano delle trasformazioni economiche delle riflessioni di Röpke, affiancate alle teorie di Keynes e alla lezione di Schumpeter sul capitalismo e sul rapporto fra procedure del mercato concorrenziale e procedure della democrazia

21 Rinvio al mio *La via italiana alla democrazia. Storia della Repubblica 1946-2013*, Roma-Bari, Laterza, 2017, p. 49.

22 Cfr. G. Quagliariello, *Ruini: formazione politico-culturale e impegno costituente*, in G. Monina (a cura di), *La via alla politica: Lelio Basso, Ugo La Malfa, Meuccio Ruini protagonisti della Costituente*. Atti della giornata di studio. Roma, 19 dicembre 1997, Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 139 sgg.; S. Campanozzi, *Il pensiero politico e giuridico di Meuccio Ruini*, Milano, Giuffrè, 2002.

23 F. Grassi Orsini, *ad nomen*, in *Dizionario biografico del liberalismo italiano*, cit., pp. 905 sgg.

24 F. Bozzi, *ad nomen*, *ibid*., pp. 179 sgg.

politica. Sul campo politico si rivolse l'attenzione al sistema politico-economico di Burnham, alla lettura di Ortega y Gasset, Lippmann, Laski, ma potremmo aggiungere anche di Beveridge e, soprattutto per gli azionisti, alla riflessione sul *New Deal*.[25]

In Einaudi, dei liberali l'esponente politicamente più significativo sia nella transizione sia nella Repubblica, fu però anche evidente, in forme profonde, la rielaborazione del liberalismo alla luce delle forme entro cui si era storicamente concretizzato il nesso tra la forma liberale dello Stato e quella impressagli dal fascismo. Einaudi comprese il dato di rivolgimento continentale, rifondativo della Resistenza come mostrò nel celebre *Via il prefetto!*.[26] Inserì la questione italiana nella più ampia ridefinizione dell'Europa dopo il tentativo nazista di stabilire un ordine nuovo, sicché si rendeva necessaria la morte del mito dello Stato sovrano, ispirando così profondamente l'elaborazione teorica del federalismo democratico.[27] Entro questa cornice Einaudi rielaborò in modo originale il rapporto tra centro e periferia secondo un disegno che lo distanziava dalla visione maggioritaria nella sua cultura politica. Nonostante tutte le differenze e le riflessioni maturate intorno all'ineluttabilità dell'approdo alla democrazia, Einaudi propose anche una visione più larga, che doveva essere costituzionalmente recepita, della funzione dei freni liberali. In sostanza servivano a esaltare la natura rispettosa degli altri e quindi di quanti erano stati o sarebbero stati dopo i contemporanei i viventi. Poneva in sostanza la questione decisiva dei confini dell'agire umano. E così, comprendendo l'ineludibile realtà della convivenza democratica e delle sue conseguenze, Einaudi le circondava della voce espressa del passato e di quella non ancora articolata del futuro. Così, nella prima commissione, a proposito della sovranità, mise in guardia dai pericoli della «democrazia totalitaria», come la definì, prefigurata da Rousseau.[28] «Nelle società – affermò – esistono molte forze che hanno il diritto di essere rappresentate. Alcune di queste sono persino forze morte, sono forze delle generazioni passate e non perché tali non hanno il diritto di far sentire la propria voce – diceva la scuola romantica – nella legislazione presente». Accanto ai viventi, erano in cerca di rappresentanza e di tutela dei propri interessi, materiali e spirituali, i vissuti, ma anche coloro che vivranno. Il passato che passava

25 Cfr. K.K. Patel, *Il New Deal. Una storia globale*, Torino, Einaudi, 2018 (ed or. Princeton, 2016).

26 L. Einaudi, *Via il prefetto!* in «L'Italia e il secondo Risorgimento», 17 luglio 1944. Ma si vedano anche la raccolta dei suoi scritti del periodo*, Riflessioni di un liberale sulla democrazia 1943-1947*, a cura di P. Soddu, Firenze, Olschki, 2001; *Interventi e relazioni parlamentari* 2. *Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica 1945-1958*, a cura di S. Martinotti Dorigo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1982. In generale, O. Wieviorka, *Storia della Resistenza nell'Europa occidentale 1940-1945*, Torino, Einaudi, 2018 (ed. or. Paris, 2017).

27 In un quadro globale cfr. fr. W. Loth, *Le trasformazioni degli Stati e dei rapporti di forza*, in A. Irye (a cura di), *Storia del mondo. Dal 1945 a oggi*, Torino, Einaudi, 2014, p. 68.

28 Cfr. il classico J. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 1952 (ed. or. Boston, 1952).

contava, non poteva essere cancellato come se non fosse esistito, perché in tal modo sarebbe riaffiorato con caratteri patologici e avrebbe impedito ogni ipotesi di futuro. E anch'esso andava difeso dalla «volontà generale» dei viventi. I quali, del resto, godevano del diritto di prescindere dal fatto che la collettività avrebbe continuato la propria vita anche dopo di essi.[29]

Gli azionisti, alla Costituente rappresentati riguardo la scelta della forma di governo esemplarmente da Piero Calamandrei, fondavano la loro visione su una lettura della contemporaneità che individuava nei fascismi un'antitesi radicale e pertanto di straordinario pericolo, di visione e di governo. Occorreva pertanto che ci si orientasse in modo decisivo entro forme di Stato e di governo che recepissero appieno insieme la soluzione di continuità ma anche le sistemazioni che alle questioni del tempo i fascismi avevano dato, traendo ispirazione dall'esperienza degli Stati Uniti il cui sistema istituzionale appariva la più efficace e compiuta realizzazione e risposta alternativa. Proprio perché era pulsante una democrazia sia pure appena nata, non era affatto temibile un esecutivo dotato di chiare prerogative, nel quadro di una chiara separazione dei poteri. Anzi, realizzava il disciplinamento democratico di un potere istituzionale affermatosi in tutto il mondo. In questo senso quella azionista fu la testimonianza della «rivoluzione democratica» che si era definitivamente afflosciata con la conclusione del governo Parri,[30] e quindi componeva un manifesto che costituiva un punto di partenza e non di arrivo. Il discorso di Calamandrei alla Costituente, pertanto, solo esteriormente poteva essere accomunato alle critiche dei liberali e in particolare per gli aspetti più formali, sebbene con intenti esattamente opposti, come la condivisione della critica della prima parte materializzata nella proposta di accantonarla in un apposito preambolo. Calamandrei, come Ugo La Malfa,[31] che era appunto il primo firmatario dell'emendamento sostenuto dalle forze laiche di sinistra e bocciato da cattolici e sinistre di classe fondante la Repubblica democratica sui diritti del lavoro e sui diritti di libertà, sottoposero a una critica radicale l'esito effettivo della transizione italiana. Essa rifletteva quanto fosse nella realtà storica distante il presupposto degli azionisti, ritenendo che il passato prossimo dell'Italia potesse essere superato e messo alle spalle, perché ormai interamente sussunto. Anche in questo senso gli azionisti erano figli della democrazia progressista, tanto da comportarsi per certi aspetti come i Morgenthau italiani,[32] alla ricerca cioè di una pedagogia adatta a superare il fascismo interiore e le sue manifestazioni pubbliche.

29 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed011/sed011nc.pdf, p. 151, seduta del 7 settembre 1946, (13 ottobre 2019).

30 Cfr. in generale G. De Luna, *Storia del Partito d'azione*, Torino, Utet libreria, 2006.

31 Rinvio a Soddu, *La via italiana alla democrazia*, cit., pp. 51 sgg.

32 Cfr. in generale T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005*, Roma-Bari, Laterza, 2017 (ed. or. New York, 2005), pp. 85-6; 135.

Era sì il fascismo nella loro visione un fatto effimero, ma anche, nel suo epilogo violentemente distruttore, esperienza disgregante, disperata, cupa. Era figlia non di una visione del futuro ma del nichilistico pessimismo che aveva accompagnato i rapidi mutamenti del contemporaneo, suscettibile di essere superato solo a condizione che se ne fosse coscienti e si operasse appunto una rotazione radicale rispetto ai suoi esiti.[33] Era insomma nazionalismo opposto a internazionalismo per usare la lingua degli anni Venti del Novecento, disperata reazione difensiva alle interconnessioni crescenti, anziché fiducioso governo di esse.

Eppure, per quanto pensata ottimisticamente dagli azionisti, la rottura di metà secolo, sebbene gli esiti non fossero affatto scorti in tutta la loro portata, corrispondeva però per taluni aspetti alla realtà effettuale. Sconfitta irrimediabilmente la propria proposta istituzionale, che presupponeva una democrazia compiutamente risolta, Calamandrei di lì prese l'abbrivio per farsi, dopo l'approvazione definitiva del testo costituzionale, cantore del suo significato di cesura decisiva rispetto al passato. Diveniva così il testo di riferimento di ciò che teneva insieme e uniti, dando infine loro senso, gli italiani i quali, per così dire, non negavano il testo antico dell'unificazione nazionale. Di fronte a esso e ai modi in cui la frattura si era effettivamente dispiegata, procedeva la rivoluzione, sia pure lenta e a tratti impercettibile se non negata, il cui contenuto era, appunto, tutto nella Costituzione. Essa si tramutò pertanto da mediocre compromesso tripartito dei partiti di massa nel nuovo testamento della coabitazione nazionale, in un bastione[34] di essa, che riprese e potenziò il solo esito del modello americano, caro agli azionisti, che riuscirono effettivamente a conseguire: il valore della Costituzione racchiuso nel suo aspetto fondativo di una nuova vita dell'umanità che abitava la penisola, uno iato autentico del presente col passato. Ciò ne favorì la valorizzazione, il suo lento e profondo radicarsi nel tessuto nazionale, il suo divenire – volenti o nolenti – misura dell'effettivo legame, religione che accomunava tutte e tutti. Esercitare attivamente la cittadinanza voleva dire condividerne i valori, le norme e le regole. E, insieme, agevolò anche il formarsi di un atteggiamento cattolico[35] nei suoi confronti, e cioè di preservazione irrigidita delle sue norme come se fossero articoli di fede, rendendo ardui, se non impossibili, tutti i tentativi di riforma che ne sfrondassero i rami inevitabilmente insecchiti per preservarne la vita, vale a dire la forza di regolare efficacemente la coabitazione.

La terza disposizione si materializzò nell'operato dei repubblicani[36] e nella loro

33 Tutta la riflessione coeva degli azionisti era incentrata sulla necessità di un esame di coscienza; cfr. ad es. il mio *Ugo La Malfa. Il riformista moderno*, Roma, Carocci, 2008, pp. 103 sgg.

34 B.J. Hendrick, *Bulwark of the Republic. A biography of the Constitution*, Boston, Little Brown, 1938.

35 Si veda ancora Soddu, *La via italiana alla democrazia*, cit., pp. VIII sgg.

36 Cfr. A. Spinelli, *I repubblicani alla Costituente*, in «Annali dell'Istituto Ugo La Mal-

sostanziale convergenza coi democratici cristiani al fine di configurare una democrazia parlamentare caratterizzata da autonomie locali, dall'indipendenza della magistratura, dalla presenza dell'organo di controllo costituzionale, da un esecutivo mite. Repubblicani e democratici cristiani riflettevano due letture speculari dell'evoluzione italiana nel quadro europeo, i primi costituendo fin dalle origini la traduzione italiana delle opzioni democratiche del XIX secolo, riflettendo i secondi il difficile e sofferto passaggio, per molti tratti ancora da completare, dalla dimensione totale escludente a quella democratica pluralista inclusiva. Percorso, questo, che avrebbero nel prosieguo del tempo compiuto anche le sinistre alle prese col mito della rivoluzione d'ottobre. Repubblicani e democratici cristiani erano tra le forze antisistema dell'Italia liberale. Avevano, consapevoli o no, elaborato le ragioni profonde delle assenze del passato, alle origini dell'evoluzione dello Stato liberale nell'esperienza fascista. Era a ben vedere la realtà dell'esclusione, che da una parte si nutriva della paura, dall'altra della diffidenza riguardo l'inserimento nella dimensione politica e quindi nell'esercizio effettivo della cittadinanza di larghi strati del paese banditi, o per scelta dei ceti dominanti o per propria resistenza. Erano al fondo di ciò ragioni sociali, certo, ma anche culturali, valoriali, identitarie. Avevano agevolato pertanto il successo dell'inclusione non solo autoritaria, ma programmaticamente totalitaria, al di là delle effettive realizzazioni, dell'esperimento fascista. Il risultato complessivo finale era consistito nell'avere acuito i caratteri e le conseguenze di quell'estromissione. Era il problema storico che, aggravato, si ripresentava dopo il fallimento della risposta totalitaria e che le sinistre socialista e comunista si trovarono davanti. Proprio per questo, specie i comunisti, realizzarono un efficace progetto politico che connetteva l'appartenenza globale ai bisogni del nazionale. Era quindi anche l'eredità del passato e non solo la proiezione interna delle ragioni dell'Urss, che pure contavano, a dare senso a quella cultura politica e a rendere comprensibili ed efficaci sia la "svolta di Salerno" sia il Fronte democratico all'interno e sul piano globale l'irresistibile attrazione da parte di entrambi i partiti del movimento operaio per il socialismo in via di realizzazione nell'area sovietica.

Quella tra repubblicani e democratici cristiani fu pertanto sintonia costituzionale tra le culture che avevano composto la prima manifestazione dell'opposizione rossa e nera nell'l'Italia liberale e che però avevano compiuto un sofferto, tormentato, eppure realizzato, percorso entro una prospettiva di democrazia pluralista. Gli azionisti, per contro, erano incomprensibili al di fuori della profonda trasformazione innescata dalla Grande guerra e dalla sua lettura.[37] Repubblicani e democratici cristiani, invece, si erano strutturati nelle diverse fasi del periodo liberale. In prospettiva, però,

fa», 13, 1998, pp. 297 sgg.; Id., *I repubblicani nel secondo dopoguerra (1943-1953)*, Ravenna, Longo, 1998.

37 Per uno dei loro precedenti, cfr. M. Bresciani, *Quale antifascismo? Storia di Giustizia e Libertà*, Roma, Carocci, 2017.

quel delineare i fondamenti istituzionali dell'Italia repubblicana fu anche il punto di partenza del tentativo, nel quadro della guerra fredda e della costruzione europea del secondo dopoguerra, di indirizzare strategicamente la dimensione inclusiva della neonata democrazia repubblicana e di scorgerne per primi la proiezione europea. In fin dei conti, era parte di un ben definito campo: quello dell'antifascismo democratico su cui si erano indirizzati il *New Deal*, le politiche keynesiane e le connessioni che ne derivavano con l'Europa in (ri)costruzione.

Decisivo fu però per tale sviluppo l'apporto degli azionisti che conversero nel Pri e che ne mutarono la cultura, allargandone i riferimenti. Con la «democrazia istituzionale» pensata da Parri e da La Malfa fin dall'affacciarsi della guerra fredda, con la connotazione riformatrice del governo degasperiano dal 1951 al 1953, con il decennale impegno in favore del centrosinistra e della sua realizzazione e quindi con la piena condivisione delle ragioni strategiche della solidarietà nazionale, essi furono parte fondamentale, con la classe dirigente democratica cristiana, da De Gasperi a Moro, nell'aspra e sanguinosa battaglia che oppose egemonia e pluralismo, coinvolgente nella Repubblica dei partiti tutte le culture politiche degli italiani. E anzi, l'infrangersi della ultraquarantennale collaborazione tra cattolici e laici democratici, cioè tra differenti eppure speculari sensibilità, sancì plasticamente la consumazione delle risorse che nella Repubblica dei partiti avevano cercato di assicurare l'evoluzione del sistema politico e superare così le ancestrali e irrisolte fratture della società italiana. Ne fu notaio, nella primavera 1991, il presidente del Consiglio Giulio Andreotti, quando maturò la rottura col Pri proprio sulla decisiva questione televisiva, con il tentativo fallito dei repubblicani di sostituire il loro ministro della *pax* televisiva tra Rai e Fininvest, Oscar Mammì, con Giuseppe Galasso, a Fininvest inviso.

Il quarto atteggiamento fu esemplificato dai democratici del lavoro.[38] Accompagnarono la transizione dal fascismo alla democrazia e con Meuccio Ruini ebbero la presidenza della Commissione dei 75. Mediarono effettivamente tra passato e presente. Le fratture così depositate e radicate della vicenda nazionale furono all'origine del profilarsi già in sede di Costituente di una sorta di separazione tra l'aspetto simbolico del testo costituzionale – per dirla con Meuccio Ruini, «È la prima volta nella sua vita millenaria che l'Italia unita si dà liberamente una Costituzione […]. Noi dobbiamo far tutto di nuovo»[39] - e l'organizzazione effettiva dei poteri dello Stato. Questa scissione esprimeva la democrazia dissociativa in atto.[40] Rispetto alla dimensione simbolica, osservò non a caso Ruini, l'unico richiamo possibile era all'appello di Mazzini

38 L. D'Angelo, *Ceti medi e ricostruzione. Il Partito democratico del lavoro, 1943-1948*, Milano, Giuffrè, 1981.

39 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed059/sed059nc.pdf, p. 2012 (13 ottobre 2019).

40 Rinvio ai miei *L'Italia del dopoguerra. Una democrazia precaria 1947-1953*, Roma, Editori Riuniti, 1998; Soddu, *La via italiana alla democrazia*, cit.

all'Assemblea costituente italiana, che diveniva realtà effettiva per il bisogno di riorganizzare la società di massa non in virtù di una spinta propulsiva di affermazione di sé, ma in conseguenza di una sconfitta militare dietro la quale stava il disastro dei modi di vivere insieme, che si erano precedentemente affermati.[41]

L'intuizione di Ruini era importante, perché coglieva un aspetto decisivo che segnò il rapporto tra paese e Costituzione, su cui fu di grande rilievo, come si è detto, la funzione esercitata da Calamandrei. Egli, come si è visto, pur fortemente critico del testo costituzionale al pari della grande maggioranza degli azionisti, colse tutti i rischi della dimensione dissociativa che si profilava ai fini della compiutezza democratica. E quindi operò perché il suo senso valoriale - indipendentemente dai contenuti e da quelli che gli erano parsi gravi limiti - di primo condiviso e democratico patto delle diverse culture degli italiani fosse preservato e affermato. Era in definitiva il documento – sia pure solo nella forma di affermazioni generali spesso prive, secondo le sue osservazioni alla Costituente, di vincolanti obblighi giuridici che dessero loro sicura effettività – intorno al quale si era concretato l'approdo democratico degli italiani. Conteneva quindi l'impegno a preservare la pluralità che ne era alle origini e che lo nutriva. Si trattava della base decisiva, fondata sulla realtà, del mito della fondazione di una nuova Italia democratica, che oltrepassava e superava le insufficienze, gli arbitri e le forme tirranniche delle fasi precedenti. Segnava la nascita della nazione democratica, fino ad allora negletta e in questo senso assumeva un significato analogo a quello a suo tempo attribuito alla Costituzione americana come patto di fondazione di un nuovo soggetto.

2. Le repubbliche dei democratici laici

Riguardo l'organizzazione effettiva dei poteri dello Stato, in realtà, prevalse, con l'ovvia eccezione degli azionisti, l'approdo a una linea evolutiva, che, certo, teneva conto dei mutamenti globali e locali intervenuti tra le due guerre nell'economia, nella società, nella politica, nella cultura. Nella sconfitta dei totalitarismi fascisti, però, non prescindeva dal passato unitario e da quanto di strutturante era pur avvenuto. Quella che nel 1940 Costantino Mortati aveva definito Costituzione materiale[42] aveva irreparabilmente compromessa e quindi esautorata e superata – lo aveva mostrato il 25 luglio – la costituzione formale dello Stato albertino. Si potrebbe sostenere che dimensione simbolica e organizzazione della coabitazione collettiva si connettevano per il fatto che entrambe si rivelavano per tanti aspetti programmatiche e prescrittive, per riprendere la classificazione della sentenza della Corte di Cassazione del 7 febbra-

41 In generale cfr. P. Zunino, *La Repubblica e il suo passato. Il fascismo dopo il fascismo, il comunismo, la democrazia: le origini dell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

42 C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

io 1948,[43] rivelando tutta la fatica del nuovo vivere comune. E ciò ovviamente non solo per la nuova realtà globale della guerra fredda nella quale la nazione era pienamente immersa, ma anche appunto in conseguenza di «tutti i nostri ieri»,[44] rispetto ai quali la convivenza plurale e il conflitto tra i diversi si esprimevano per la prima volta entro una cornice costituzionale che garantiva, preservava e coinvolgeva tutti.

Da questo punto di vista, occorre scandagliare più accuratamente i contributi delle diverse forze laiche e democratiche, universo più articolato, come era peraltro assai chiaro ai contemporanei, rispetto ai partiti in cui si articolò. Erano infatti espressioni di variegate culture politiche, portatrici di alternative indicazioni e conseguentemente di molteplici letture e interpretazioni del passato più lontano e di quello prossimo. Di quel passato prossimo alcune erano, come si è già ricordato, continuazione e perfezionamento, sia per il carattere di compiute formazioni di massa ben radicate nel tessuto storico di alcune aree del paese sia nel rifiuto di quella natura; altre invece erano nuove, frutto proprio dei rivolgimenti e delle trasformazioni intercorse tra le due guerre. A formazioni eterogenee come i Democratici del lavoro, entro i quali si inserirono i notabili radicali e socialriformisti dell'Italia liberale, e il Partito d'azione, quest'ultimo secondo Guido Dorso unificazione di «tutte le correnti critiche di tutti i movimenti politici italiani»,[45] corrispondevano il partito storico delle classi dirigenti prefasciste, i liberali, e uno dei partiti storici dell'antagonismo nell'Italia liberale, i repubblicani. Erano questi ultimi, tra i laici, i soli a potere contare su una struttura di massa, a esprimere una cultura politica omogenea, ideologicamente connotata. Assistevano peraltro all'inveramento storico di alcuni tra i loro fondamentali obiettivi: la Repubblica e la Costituente. E furono pertanto essi, come si è già accennato, a collaborare più intensamente con i democratici cristiani e quindi a contribuire in modo significativo nell'orientare la conformazione istituzionale della Repubblica. Diedero un rilevante apporto alla definizione della forma di governo parlamentare, secondo l'ordine del giorno presentato dal repubblicano Tomaso Perassi,[46] alla delineazione delle regioni e delle autonomie locali, all'ideazione della Corte Costituzionale.

È indubbio che ciò avvenisse secondo linee tradizionali o, per meglio dire, guardando alla necessità di realizzare l'evoluzione democratica di una realtà istituzionale che non lo era. Come ha osservato anni fa Ornaghi, «la compattezza ideologica che seguiva da questa rigorosa fedeltà sembrava avere avuto come controparte uno scarso

43 A. Battaglia, *Giustizia e politica nella giurisprudenza*, in *Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, p. 385.

44 N. Ginzburg, *Tutti i nostri ieri*, Torino, Einaudi, 1952.

45 Dorso, *I due dopoguerra*, in «L'Acropoli», 1, 1945, p. 38, cit. in Ornaghi, *I progetti di Stato*, cit., p. 43.

46 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008nc.pdf, pp. 102-3 (14 ottobre 2019).

aggiornamento teorico fra le due guerre»,[47] a differenza di quanto era avvenuto tra liberali e azionisti, assai disponibili a misurarsi con quanto accadeva e si pensava nel mondo. Non poteva, però, non essere così: per i repubblicani non vi era né alcuna guerra di posizione[48] rispetto alla quale disporre le proprie truppe, né un rinnovamento culturale e metodologico da compiere, nel momento in cui avevano vinto la guerra, e cioè avevano conseguito sul piano istituzionale i loro obiettivi storici. Significativamente, dal lavoro vero e proprio costituente si tennero o furono tenuti fuori i due deputati eletti della Concentrazione democratica repubblicana – Ferruccio Parri e Ugo La Malfa – provenienti dal Partito d'azione e confluiti, appunto, nel gruppo repubblicano. Però furono essi, nel tempo della pace, a dare ai repubblicani nuovo senso. In particolare La Malfa, dopo che nel 1953 Parri abbandonò il Pri, operò in quel partito una decisiva opera di revisione culturale che connetteva il partito di ascendenza mazziniana alle riflessioni della sinistra democratica europea e americana, che per quanto minoritaria nell'Italia del tempo, consentì però all'edera una nuova vita nella Repubblica.[49]

Quell'accordo tra democratici cristiani e repubblicani, che impregnò soprattutto i lavori della seconda Sottocommissione, ebbe pertanto un respiro più ampio, perché costituì la base del prendere forma dell'area della legittimità nel corso della Repubblica dei partiti e dei suoi intenti espansivi del riconoscimento consensuale. Coinvolse a partire dagli anni sessanta il Psi per poi lambire, per un breve tratto almeno, il Pci. Era in questo senso la premessa costituzionale della via tedesca perseguita da De Gasperi per il quale, sostenne in un'intervista al «Messaggero» del 17 luglio 1948, partito e governo erano sì di centro, ma entrambi «camminavano verso sinistra».[50]

In altri termini, poneva la questione strategica della democrazia italiana: realizzare appunto l'inclusione piena come inveramento della coabitazione nazionale. Fu perseguita anche dopo De Gasperi, in particolare da Moro, e i repubblicani ne furono l'interlocutore indispensabile e anche attento, ancorché poco fortunato, a che assumesse respiro consensuale e non consociativo. E ciò affinché sciogliesse e non occultasse, per quanto fosse possibile, lacerazioni e contrasti. In definitiva, come si è accennato, la fine di quella collaborazione nel 1991 sanzionava l'impasse insuperabile, con quello strumento, della via consensuale, certificando l'inutilità di un sistema dei partiti che non solo non aveva centrato, ma anzi aveva rigettato l'obiettivo strategico per il quale era sorto.

47 Ornaghi, *I progetti di Stato*, cit. Cfr. S. Fedele, *I repubblicani in esilio nella lotta contro il fascismo 1926-1940*, Firenze, Le Monnier, 1989.

48 P. Togliatti, *La guerra di posizione in Italia. Epistolario 1944-1946*, a cura di G. Fiocco e M.L. Righi, pref. di G. Vacca, Torino, Einaudi, 2014.

49 Soddu, *Ugo La Malfa*, cit.

50 Cfr. P. Scoppola, *La democrazia dei cristiani. Il cattolicesimo politico nell'Italia unita. Intervista*, a cura di G. Tognon, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 9.

L'universo laico democratico fu in ogni caso articolato nel delineare organizzazione dello Stato e forma di governo. Si profilarono più posizioni, non sempre o comunque non interamente coincidenti con i partiti, se si eccettuano, non casualmente, i repubblicani. È vero, come ha ricordato anche Enzo Cheli,[51] che tra gli interventi critici vi fu anche quello di Ugo Della Seta, figura storica del mazzinianesimo repubblicano. Ma ciò avvenne limitatamente alla questione dei Patti Lateranensi, il cui accoglimento conferiva al testo costituzionale «un volto retrivo». E tuttavia egli sottolineava come, nel giudizio complessivo, prevalesse di gran lunga «il volto progressivo». L'antico mazziniano che, in contrasto con la nuova collocazione del partito nell'area di governo coi cattolici e nell'alleanza occidentale, nel 1952 passò al Psi,[52] nella discussione generale sintetizzò:

> Le libertà fondamentali sono riconosciute; la sovranità del popolo è affermata; consacrato il diritto di *referendum* e di petizione; la responsabilità dei pubblici poteri è sancita; le autonomie locali sono riconosciute; i nuovi rapporti economico sociali, i diritti di gestione, le organizzazioni sindacali, la eventuale socializzazione di dati complessi industriali sono ammesse; la indipendenza della magistratura è stata riaffermata; la pena di morte è stata abolita; e tante tante altre norme e tanti tanti altri istituti che innegabilmente imprimono all'attuale progetto il carattere di una Costituzione essenzialmente democratica.[53]

E anche Oliviero Zuccarini, che abbandonò il suo partito in contrasto con la "legge truffa" per farvi poi ritorno dopo la conclusione della breve esistenza di Unità popolare,[54] sebbene lamentasse la riproposizione del parlamentarismo su cui si erano addensate le critiche dei democratici tra le due guerre, sottolineava però della Costituzione la natura di soluzione di continuità. Aveva rimosso il principale fattore che aveva agevolato la trasformazione del sistema liberale in dittatura fascista, e cioè lo Stato accentrato. «Quando tutti i poteri si assommano nello Stato, il colpo di mano sullo Stato è quasi inevitabile». La Costituzione avvicinava, pur non approdando alla soluzione federale alla quale egli ambiva, ai sistemi in cui la sovranità partiva dal basso per «salire verso l'alto».[55] Poneva così la repubblica al riparo dai regimi che erano diventati dittature per accostarla all'organizzazione dei poteri di quei paesi nei quali la democrazia non ebbe a soffrire. E per il futuro indicava come programma l'attri-

51 Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, cit.

52 Cfr. B. Di Porto, *ad nomen*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XXXVII, 1989, consultabile in http://www.treccani.it/enciclopedia/ugo-della-seta_(Dizionario-Biografico)/.

53 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed050/sed050nc.pdf, pp. 1776 sgg. (14 ottobre 2019).

54 F. Paolini, *L' esperienza politica di Oliviero Zuccarini. Un repubblicano fra Mazzini, Mill e Sorel*, Venezia, Marsilio, 2003.

55 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed054/sed054nc.pdf, pp. 1873 sgg. (14 ottobre 2019).

buzione allo Stato e al Parlamento della competenza dei principi generali, lasciando alle Regioni e alle autonomie tutto il resto.

Si è detto prima, con la citazione di Einaudi, che l'impegno principale e positivo dei liberali fu nella trasmissione e nell'accoglimento di principi che combattevano i propositi di democrazia totalitaria. Il tono degli interventi di quell'area nel dibattito generale fu in effetti assai critico. Non solo da parte dei vecchi esponenti. Generale fu il rifiuto del decentramento regionale, intravisto da Roberto Lucifero, Benedetto Croce e Alfonso Rubilli quale pericolosa contrapposizione all'esito unitario del Risorgimento.[56] Per Francesco Saverio Nitti le regioni minacciavano «il dissolvimento di tutta la vita italiana», così come si era effettivamente svolta dall'unificazione fino ad allora. Croce esplicitò un sentimento di più radicale avversione alla Costituzione che in fondo esprimeva le stesse ragioni che avevano contraddistinto la sua polemica con Ferruccio Parri alla Consulta sulla natura del regime liberale.[57] L'intellettuale liberale infatti lamentava il carattere stesso della Costituente: «Sembra che tutto si debba rifare a nuovo, che tutto sia da mutare o da distruggere della precedente Costituzione, alla quale si attribuisce la colpa di avere aperto la via al fascismo; laddove il vero è che la via fu aperta dall'inosservanza e dalla violazione della Costituzione», peraltro, ricordava, sanzionata dai plebisciti e quindi non meramente concessa dal sovrano. Era, l'intervento dell'autore nel 1928 della *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, un'appassionata arringa in difesa dello «splendido avanzamento dell'Italia in ogni campo di operosità per oltre settant'anni», reso possibile appunto dalla flessibilità dello Statuto albertino. L'impianto generale del nuovo testo era in sostanza rifiutato da quanti avevano compiuto il loro *cursus honorum* nel tempo liberale e che vedevano naufragare la possibilità di una ripresa pacifica delle vecchie istituzioni, aggiornate, ma non messe in discussione. La Costituzione certificava quindi l'esito per loro negativo della transizione, che non aveva salvato la monarchia e tutto quel che recava con sé.

Se tutti, compreso Einaudi, criticarono radicalmente la Corte costituzionale, alcuni concentrandosi sull'istituto in sé, altri riprovando la natura spuria della sua composizione, Nitti usò il sarcasmo per liquidare i lavori della Commissione dei 75 dalla quale, sottolineò, era stato, insieme con Orlando, secondo lui programmaticamente escluso. La costruzione della carta costituzionale era un lavoro in corso di assoluta irrilevanza. «In genere – sostenne -, le Costituzioni fatte in questo modo o in forma affine non hanno la possibilità di eternarsi».[58] Intravide un pericolo nella centralità

56 Oltre al cit. intervento, per Croce cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc.pdf, pp. 2005 sgg.; per Rubilli http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed052/sed052nc.pdf, pp. 1833 sgg. (14 ottobre 2019).

57 Cfr. ad es. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 45 sgg.

58 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed055/sed055nc.pdf, pp. 1910 sgg. (14 ottobre 2019).

attribuita al Parlamento e conseguentemente ai partiti. In effetti, osservò Vittorio Emanuele Orlando, ponendo le basi di una posizione critica che riemerse periodicamente, lungi dal dare vita a un regime parlamentare fondato sulla divisione dei poteri, si delineava un «totalitarismo di Assemblea, e cioè, quello precisamente che deve fare impressione su coloro che si preoccupano dell'Assemblea unica». Tutti i poteri si concentravano nelle mani del primo ministro. «Secondo me – affermò –, se io dovessi qualificare questa Costituzione, direi che è una Costituzione totalitaria per l'Assemblea; ma l'autorità dell'Assemblea è trasferita necessariamente a un Capo, il quale Capo, se è a capo d'un partito che ha la maggioranza nell'Assemblea, è proprio un dittatore, potrà fare quello che vuole».[59]

L'eccezione fu, come si è detto, Einaudi che non intervenne nella discussione ma che sia nei lavori della Costituente sia nell'attività pubblicistica si distinse nel prendere atto di una realtà in fin dei conti anche a lui non gradita (usò nel suo diario, a proposito dei rischi costituiti dall'Assemblea costituente, parole non dissimili da quelle di Croce[60]). Egli, però, volse il suo dire in senso positivo, accompagnando l'inevitabile passaggio democratico di solidi contrappesi liberali. In genere, invece, i liberali della vecchia e della nuova generazione sembrarono riflettere il rifiuto della soluzione di continuità, così almeno come l'aveva interpretata Calamandrei, poiché nella Costituente scorsero un *vulnus* inferto alla evoluzione unitaria, in fin dei conti, dal loro punto di vista, pacifica e densa di risultati, almeno sino alla parentesi fascista. E nei modi appunto in cui quella discontinuità costituzionale simbolicamente si sostanziò era però implicita la considerazione che quella del fascismo non fosse stata davvero solo una parentesi. Tanto che Lucifero convenne con le destre nella richiesta di un referendum confermativo di un testo ritenuto una «non buona Costituzione», per verificare se nei suoi riguardi vi sarebbe stata una forma di «consacrazione quali furono i plebisciti per l'unità italiana».[61]

Furono differenziate le posizioni dei demolaburisti che prefiguravano il loro dividersi di fronte ai dilemmi interni della guerra fredda. Così Aldo Bozzi, che nella prima legislatura repubblicana avviò una presenza quasi quarantennale nei gruppi parlamentari liberali, pur distanziandosi nettamente da essi intorno al senso e al significato di rottura dell'Assemblea costituente, ne ricalcò per molti aspetti le considerazioni. Fu innanzitutto il primo, e convenne con lui Calamandrei, a suggerire che la prima parte fosse condensata in un preambolo, perché «si sono chiamati diritti, ma diritti non sono». Fu anche il primo a intervenire, denunciando che i grandi assenti nel progetto di organizzazione dello Stato erano i partiti e i sindacati, alla cui vita

59 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed056/sed056nc.pdf, ppp. 1930 sgg. (14 ottobre 2019).

60 L. Einaudi, *Diario 1945-1947*, a cura di P. Soddu, Roma-Bari, Laterza, 1993, *passim*.

61 Cfr. il cit. intervento del deputato liberale.

interna occorreva garantire democraticità. E anche su questo concordò Calamandrei. Bozzi aggiunse inoltre che il bicameralismo non era sufficientemente differenziato, tanto che «sotto l'apparenza bicamerale» si dava nella sostanza vita a un sistema unicamerale», col sommo rischio di porre il capo dello Stato «in una condizione di dipendenza dalla Camera». Ci si muoveva «sul piano inclinato del regime assembleare che è una delle forme dittatoriali più pericolose». Sicché sarebbe stata preferibile l'elezione diretta di un presidente distinto nettamente dal capo del governo, conferendogli «una posizione di prestigio e di indipendenza» così da divenire «il grande moderatore dei supremi poteri». Ai liberali si unì quindi nel rifiuto delle regioni.[62]

Mario Cevolotto, invece, non aveva pregiudizi intorno all'istituto regionale, ma suggeriva che il suo potere legislativo fosse circoscritto all'integrazione e alla regolamentazione di norme generali. Al contrario di Bozzi, guardava però con favore alla «Repubblica sociale del lavoro» che gli elettori con il voto del 2 giugno avevano scelto e quindi all'affermazione in Costituzione dei diritti sociali. Infatti, affermò, «noi marciamo rapidamente – e peggio per chi non intende – verso una trasformazione socialista».[63]

La difesa intransigente del compromesso storico, come lo definì, della Costituzione fu assunta da Meuccio Ruini. Che in certo senso incarnò i diversi accordi che confluirono nel testo. Compromesso, ricordò, «vuol dire, nel suo etimo, che parecchi fanno promessa insieme, assumono un impegno, stipulano un patto; e non c'è nulla di male, ed è necessità elementare di vita». Di quel compromesso storico che si era delineato da sé, come sostenne, sintetizzò i contenuti: «Aprire le vie al lavoro, in una forma che non è rivoluzionaria, ma graduale e democratica; basata istituzionalmente non su nuovi tipi ed avventurosi, ma sull'ordinamento democratico e parlamentare, ricostituito ed avvivato; innestato, ora che è caduto il pilone della monarchia, sulla base della Repubblica e della piena sovranità popolare».[64]

I più delusi furono, come si può comprendere, gli azionisti. Avevano a lungo riflettuto su una proposta istituzionale che presupponeva un'avvenuta rivoluzione democratica sulla base di un riconoscimento consensuale dal quale sarebbero stati programmaticamente esclusi soltanto gli apologeti del fascismo. Avanzarono, in particolare con Calamandrei, un progetto di discontinuità che si fondava sul modello presidenziale e federale. Era una tangibile aspirazione a mettere in evidenza la dimensione simbolica di una nuova origine, di una nuova fondazione dell'Italia contemporanea dopo la fase liberale e dopo la dittatura fascista. Diveniva finalmente democratica con il sottinteso che area della rappresentanza e area della legittimità erano

62 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc.pdf, pp. 1735 sgg. (14 ottobre 2019).

63 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed052/sed052nc.pdf, pp. 11827 sgg. (14 ottobre 2019).

64 Cfr. il cit. intervento di Ruini.

destinate a congiungersi e a garantire stabilità al governo derivante dalla rivoluzione democratica realizzatasi nel trapasso di metà secolo. Era, ovviamente, una posizione di testimonianza, quasi a futura memoria, di ciò che sarebbe stato per quella cultura necessario, ma non era avvenuto. Lo stesso Emilio Lussu, pur rendendo omaggio alla repubblica presidenziale alla quale si diceva favorevole, ne colse già nel dibattito nella seconda Sottocommissione l'estraneità alle condizioni reali del paese e la accantonò. Era una presa d'atto dell'assetto istituzionale conformato al nuovo quadro globale dominato dall'equilibrio bipolare che si profilava ed entro cui si sarebbe svolta la vita della democrazia repubblicana.[65]

Come si è ricordato, a Cheli Calamandrei è parso convergere con la classe dirigente prefascista e con i moderati: richiesta di preambolo per raccogliere quelli che il giurista fiorentino aveva definito «precetti morali, definizioni, velleità, programmi, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni», ma non norme giuridiche; accusa al testo di avere nei suoi «ingranaggi ruote di legno e ruote di ferro, pezzi di veicolo ottocenteschi e congegni di motore di motore da aeroplano». Era insomma il preludio, l'introduzione, l'annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare».[66] Quello di Calamandrei era, però, come si può evincere, un rilievo di segno tutt'affatto diverso, se non opposto rispetto a quello delle destre e dei liberali. Infatti, la sua era una denuncia di poca e non di troppa democrazia. Il suo discorso-manifesto risultava così la presa d'atto della distanza profonda che la Costituzione effettivamente realizzata registrava rispetto alle aspirazioni del progetto azionista. Se, infatti, alla parola rivoluzione si aggiunge il termine democratica, emerge come Calamandrei scorgesse la distanza della condizione effettiva del paese a metà secolo. Lungi dal disporre di una vita democratica matura, si apprestava infatti a un lungo tirocinio nel corso del quale l'educazione per l'acquisizione di una cittadinanza repubblicana vide certo impegnati gli azionisti, con la trasfigurazione della Costituzione operata proprio da Calamandrei, ma, come ha ricostruito anni fa Angelo Ventrone,[67] scontò l'impegno in prima persona dei cattolici e dei comunisti, sia pure per vie meno consuete.

Fu ciò che in certo senso colse Emilio Lussu, riallacciandosi alle celebri considerazioni di Parri nell'acceso confronto, che si è già richiamato, con Croce alla Consulta: lo Stato liberale non era una democrazia, cioè, spiegava, «uno Stato in cui i cittadini tutti, non solo una minoranza fra di essi, vivano nello Stato, in cui tutti i cittadini, nessuna minoranza esclusa, si sentano partecipi, costruttori e difensori dello Sta-

65 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed009/sed009nc.pdf, pp. 116 sgg, seduta del 5 settembre 1946 (15 ottobre 2019).

66 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc_indice.pdf, pp. 1743 sgg. (15 ottobre 2019).

67 A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana. Forma-partito e identità nazionale alle origini della democrazia italiana (1943-1948)*, Bologna, Il Mulino, 1996.

to». Era quello che, consumatasi la socializzazione politica totalitaria del fascismo, doveva ora realizzarsi in una necessitata condizione di compromesso. Sicché «la caratteristica della nuova democrazia» era una rivoluzione, affermava il cavaliere dei Rossomori,[68] «che si compie gradatamente e ordinatamente».[69]

68 G. Fiori, *Il cavaliere dei Rossomori. Vita di Emilio Lussu*, Torino, Einaudi, 1985.

69 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed054/sed054nc.pdf, pp. 1880 sgg. (14 ottobre 2019).

ANDREA SPIRI

IL DILEMMA EUROPEO DEI SOCIALISTI ITALIANI

1. L'Europa socialista tra Est ed Ovest

Il 13 ottobre 1946, pochi giorni prima di assumere la direzione del dicastero degli Esteri nel secondo governo De Gasperi, Pietro Nenni tiene un discorso a Canzo (il piccolo borgo in provincia di Como che ha dato i natali a Filippo Turati), nel corso del quale tratteggia la visione socialista in merito al dibattito riguardante la collocazione dell'Italia nel momento in cui si delinea il profilo della "nuova" Europa. Muovendo dal presupposto che si debba rifiutare la logica dei blocchi contrapposti in nome di una neutrale equidistanza, il leader romagnolo sostiene che l'Europa

> si troverà, da ora in poi, davanti ad un'Italia che vuole collaborare all'opera comune di progresso, che vuole vivere in pace coi suoi vicini, che fonda la sua azione sul principio della solidarietà internazionale, che non punta sugli anglo-americani contro l'Unione Sovietica o sull'Unione Sovietica contro gli anglo-americani, ma sull'unione di tutte le forze democratiche dell'Europa e del mondo.[1]

Un sentimento di solidarietà internazionale, gli fa eco il direttore dell'«Avanti» Sandro Pertini, «sta alla base della nostra dottrina e per noi oggi deve stare alla base

1 E. Santarelli, *Nenni*, Torino, Utet, 1988, p. 284. Cfr. anche P. Nenni, *I nodi della politica estera italiana*, a cura di D. Zucàro, Milano, SugarCo, 1974.

della politica estera del nostro Paese»: questa «coscienza» dovrà «trionfare a Palazzo Chigi» e «sostituire quella gretta mentalità nazionalistica e reazionaria» che rappresenta «un residuo della infausta e trista politica monarchico-fascista».[2]

Gli auspici, però, sono destinati a rivelarsi vani. La divisione in sfere di influenza prefigurata dal Trattato di pace, poi accentuata «tanto dalla pressione sovietica sui governi dell'Europa orientale quanto dai primi progetti di un piano di aiuti americano»,[3] avrebbe infatti determinato una «lacerazione» nello spazio del continente «brutale e inquietante» agli occhi dei socialisti italiani, che non smetteranno di invocare nelle aule parlamentari – ancora per bocca di Nenni – «la garanzia di una politica di pace, neutralità e indipendenza verso qualsiasi blocco, o qualsiasi determinata potenza».[4]

Nel medesimo frangente, Lelio Basso sollecita i compagni a fare esercizio di «realismo politico» e si sforza di offrire «un'esatta valutazione» delle dinamiche internazionali. Il vincolo a sinistra va rafforzato – nel rispetto della facoltà di autonoma determinazione fra i partiti[5] – anche sul terreno della politica estera, per non prestare il fianco alle «abili manovre adescatrici della classe borghese» e per opporsi così al tentativo reazionario di «impegnare la forza e il prestigio dei partiti socialisti dell'Europa occidentale in funzione antirussa e anticomunista»:

> I sintomi di quest'azione disgregatrice si notano già in alcuni settori del socialismo internazionale che, adescati dal miraggio di una funzione mediatrice del socialismo fra gli interessi contrastanti della Russia sovietica e degli Stati Uniti, si propongono di promuovere un blocco delle nazioni dell'Europa occidentale imperniato attorno al socialismo europeo. Blocco che – per il carattere composito delle Nazioni che ne farebbero parte […] e per la sua dipendenza economica dal capitalismo americano – finirebbe fatalmente per essere manovrato dalla coalizione degli interessi anticomunisti.[6]

Se le parole del fondatore del Movimento di unità proletaria già prefigurano l'evoluzione dell'approccio internazionale socialista – destinato a sfociare dapprima nella sospensione del ricostituito Psi dal Comisco (*Committee of the International Socialist Conference*) alla Conferenza di Vienna del giugno 1948 e, in seguito, nella definitiva

2 S. Pertini, *Un socialista a Palazzo Chigi*, in «Avanti!», 19 ottobre 1946.

3 P. Varvaro, *Nenni, Pietro*, in M.E. Cavallaro, F.M. Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, p. 3430.

4 P. Nenni, *Discorsi parlamentari (1946-1979)*, Camera dei deputati, Roma, Tipografia Grafica Editrice Romana, 1983, p. 53. Cfr. anche D. Ardia, *Il rifiuto della potenza: il Partito socialista italiano e la politica di potenza in Europa (1943-1950)*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1988, pp. 258 sgg.

5 Cfr. L. Basso, *Il dialogo riprende*, in «Quarto Stato», 22-23, 15-30 dicembre 1946, pp. 335-340.

6 Id., *I compiti della sinistra nel Partito socialista italiano di unità proletaria*, Roma, Tip. Uesisa, 1946.

rottura del maggio 1949[7] –, va detto che giusto un anno prima le argomentazioni si nutrono comunque di tonalità differenti, nel convincimento che il socialismo possa agire come «elemento di coesione in Europa e nel mondo».[8]

In questo quadro, ancora il 12 agosto 1945 l'«Avanti!» dà fiato alla prospettiva che ora Basso qualifica come «miraggio», rilanciando la funzione mediatrice di un'Europa unita e indipendente (di cui sia «massa decisiva» la Germania «non umiliata»[9]) che «tiene le chiavi della pace e comanda i passaggi obbligati delle relazioni tra l'Oriente e l'Occidente».[10] Nello specifico, si evidenzia la «questione Italia», il cui futuro va connotato – nell'integrità territoriale – in termini esclusivamente europei:

> L'Italia non si salva immettendola nel giuoco americano o costringendola ad agire nello scacchiere russo. Noi non possiamo essere strumento di alcuna politica che non sia una politica europea. O vivremo con l'Europa o con l'Europa periremo. Perché il nostro territorio possa essere preservato dalla distruzione, bisogna che la Nazione si tenga fuori dagli antagonismi che alla distruzione possono portare. […] D'accordo che l'Europa non può vivere esclusivamente di sé e per sé, ma neanche esclusivamente degli altri e per gli altri.[11]

Non è un caso che, dopo un incontro a Parigi con il generale de Gaulle, Nenni annoti nei suoi *Diari* il 14 agosto '45: «Nel prendere congedo lo esorto ad aiutarci a fare l'Europa, che è il modo migliore per lui di servire la Francia, per noi di servire l'Italia»,[12] a testimonianza del legame che si ritiene inscindibile fra la definizione di una politica di interesse «nazionale»[13] e la prospettiva di un'Europa sottratta al giogo

7 Cfr. D. Ardia, *Il Partito socialista e il Patto Atlantico*, Milano, FrancoAngeli, 1976, pp. 217-235.

8 P. Nenni, *Vento del Nord. Giugno 1944 – Giugno 1945*, Torino, Einaudi, 1978, p. 369.

9 «Vinta, tagliuzzata, segmentata, la Germania è più viva che mai», si legge sulle colonne dell'«Avanti!» nel luglio 1946, due settimane prima che si apra la Conferenza di Parigi: «Rappresenta il cuore d'Europa, senza il cui regolare funzionamento la vita del nostro continente si paralizza e decade», cfr. A. Borgoni, *Alla conquista della Germania*, in «Avanti!», 17 luglio 1946.

10 *Vincere la pace*, *ibid*., 12 agosto 1945.

11 *Manovra*, *ibid*., 5 ottobre 1945.

12 P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, Milano, SugarCo, 1981, p. 139.

13 «Una politica estera nazionale», scrive Nenni nell'editoriale di apertura del secondo numero di «Mondo Operaio», deve ispirarsi «non a preoccupazioni di parte, non a considerazioni puramente ideologiche, non a simpatie per l'un paese o per l'altro, ma soltanto ed esclusivamente agli interessi della Nazione […]. una politica la quale comporti la garanzia di un lungo e fecondo periodo di pace e ci lasci il tempo di risolvere i problemi della nostra esistenza, che sono quelli interni della riforma agraria, della riforma e della riorganizzazione industriale, del massimo impiego di mano d'opera, della riforma dei tributi e della scuola», cfr. P. Nenni, *Niente di fatto alla Camera*, in «Mondo Operaio», 2, 11 dicembre 1948; si veda pure Id., *Intervista sul socialismo italiano*, a cura di G. Tamburrano, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 139.

e ai condizionamenti del confronto bipolare.[14]

Poi, con riferimento al ruolo che spetta alle forze del socialismo, «non si tratta di rivendicare una posizione di mediazione», ma di assumere «un atteggiamento di risoluta autonomia nei confronti dell'Oriente e dell'Occidente»,[15] aggiunge Giuseppe Saragat, desideroso di porre in evidenza le ragioni dell'identità: la politica di pace «non passa né per Mosca né per Washington, essa passa per l'Europa democratica, socialista».[16]

Senonché, l'avvio delle trattative diplomatiche per la definizione della pace, gli esiti del vertice dei ministri degli Esteri delle grandi potenze tenutosi a Londra fra il settembre e l'ottobre del '45,[17] il prevalere dell'«idea funesta delle sfere di influenza»[18] concorrono a irrigidire le posizioni dell'«ala classista-massimalista»[19] in seno al Psiup e a formare un orizzonte concettuale nel cui ambito si sarebbe dato per lungo tempo risalto a un'interpretazione del federalismo europeo quale «bandiera del contrabbando imperialista».[20] Nell'immediato, si legge sull'«Avanti!», «l'annullamento della Germania e la menomazione dell'Italia spezzano e riducono in polvere l'equilibrio europeo»,[21] con lo scenario aggravato dal fatto che la penisola sta ormai «abbandonandosi nelle braccia dell'Occidente», in stato di «latente ostilità verso l'Oriente»: una traiettoria al cui assestamento non sarebbero estranei «gli interessi dei forti ceti conservatori» operanti nel Paese, come pure «l'influenza di una grande potenza spirituale le cui esigenze non debbono e non possono sopraffare quelle della Repubblica

14 E. Decleva, *I socialisti fra unità europea e politica dei blocchi*, in A. Colombo (a cura di), *La Resistenza e l'Europa*, Firenze, Le Monnier, 1984, pp. 136-181.

15 A. De Felice, *La socialdemocrazia e la scelta occidentale dell'Italia (1947-1949)*, Catania, Boemi, 1998, p. 121.

16 *Ibid*, p. 228.

17 «Vi sono degli imbecilli nel nostro paese – scrive Pietro Nenni sull'«Avanti!» – che si rallegrano del disaccordo sorto a Londra fra le cinque potenze. Sono dei nostalgici del fascismo e degli avventurieri che puntano sulla "terza guerra" per correggere i risultati della seconda, dalla quale usciamo con le ossa rotte. Senonché è evidente che il paese destinato oggi a soffrire più crudelmente di un disaccordo fra le grandi potenze mondiali è proprio il nostro, posto al limite dell'Occidente con l'Oriente e destinato a ricevere i colpi dei due blocchi rivali, se questi si costituissero», P. Nenni, *Politica operaia e politica di Stato*, in «Avanti!», 5 ottobre 1945.

18 Cfr. Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, G. Sabbatucci, *Storia del Psi. Dal dopoguerra a oggi*, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 51.

19 G. Scirocco, *Politique d'abord. Il PSI, la guerra fredda e la politica internazionale (1948-1957)*, Milano, Edizioni Unicopli, 2010, p. 129.

20 Si veda l'intervento di Nenni alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1948, in occasione del dibattito sulle linee della politica estera del V governo De Gasperi, ora in Nenni, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 111. Va quindi ricordato che nel maggio 1950 una circolare della Segreteria, pubblicata sul n. 126 del «Bollettino del Partito», vieterà formalmente agli iscritti al Psi di aderire al Movimento federalista europeo, cfr. A. Benzoni, V. Tedesco, *Il movimento socialista nel dopoguerra*, Venezia, Marsilio, 1968, p. 76.

21 A. Borgoni, *Il grande mercato*, in «Avanti!», 6 luglio 1946.

che sono di diversa natura».[22]

Il percorso appare segnato, i socialisti italiani rifiutano di identificarsi nell'Europa «atlantica» che a loro giudizio va concretizzandosi con sempre maggiore linearità. E nel maggio 1948 nessun esponente del Psi prenderà parte al Congresso dell'Aja promosso da Winston Churchill, in forte polemica con quelli che si riterranno gli orientamenti «antisovietici» del «vecchio leone conservatore»: «L'unione europea noi così non la vogliamo, questa non è l'unione europea, è la terza guerra», avrebbe infine sentenziato Pietro Nenni.[23]

2. Eugenio Colorni e l'europeismo dei "giovani turchi"

Il punto 7 della *Dichiarazione programmatica* che il 25 agosto 1943 restituisce linfa al Partito socialista italiano evidenzia la necessità di creare in Europa «una libera federazione di Stati». Ma il richiamo all'unione del continente non va oltre gli schemi del tradizionale internazionalismo operaio, si muove in sintonia con la posizione assunta dal Partito comunista ed è strettamente collegato al processo di superamento del capitalismo nei diversi ambiti nazionali, «viatico per la costruzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste».[24]

Il corpo del ricostituito Psiup è comunque attraversato in questo torno di tempo da un flusso plurale di posizioni, sostanzialmente riconducibili, sul versante della tematica europea, all'elaborazione di ipotesi federaliste maturate sin dalla fine degli anni Venti nel contesto del riformismo turatiano[25] e al contributo offerto da una figura di spicco dell'antifascismo degli anni Trenta come Eugenio Colorni, partecipe con Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi alla stesura del *Manifesto di Ventotene*.

Rientrato a Roma dal confino, egli stabilisce un forte legame con la nuova generazione di quadri – gran parte dei quali formatisi nel Movimento di unità proletaria – che si è impegnata per dare sbocco alla fusione col Psi e ha individuato nell'europeismo «il fattore caratterizzante» della propria azione.[26] La consonanza di visione poli-

22 Id., *Gli errori di una liquidazione*, *ibid*, 8 agosto 1946.

23 Si veda l'intervento di Nenni alla Camera dei Deputati il 24 settembre 1948, in merito alla discussione sul disegno di legge *Stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1948-49*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, I legislatura, *Discussioni*, seduta del 24 settembre 1948, p. 2445.

24 G. Scirocco, *Il PSI dall'antiatlantismo alla riscoperta dell'Europa (1948-1957)*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 175.

25 Cfr. P.C. Masini, *Filippo Turati e gli Stati Uniti d'Europa*, in «Critica Sociale», 5 gennaio 1972; V. Compagnone, *L'europeismo socialista da Turati all'iniziativa Spinelli*, in «Mondoperaio», 3, marzo 1990, pp. 73-80.

26 M. Zagari, *Il socialismo italiano e l'Europeismo*, in *I socialisti e l'Europa*, «Annali della Fondazione Giacomo Brodolini e della Fondazione di Studi Storici Filippo Turati», Milano, FrancoAngeli, 1989, p. 247.

tica e di slancio prospettico appare immediata: insieme a loro Colorni vive l'avventura della Resistenza, dedicandosi anche alla ricostituzione della Federazione giovanile socialista, prima di essere ucciso nel maggio del '44. Del gruppo fanno parte Bruno Conforto, Leo Solari, Giuliano Vassalli, Giorgio Lauchard, Matteo Matteotti, Mario Zagari, Giorgio Ruffolo, Tullio Vecchietti, Lucio Libertini e altri ancora: i "giovani turchi", così li avrebbe definiti Nenni, che prendono a riversare pensieri e parole sulle colonne della rivista «Rivoluzione socialista».[27]

L'elaborazione di quest'area del movimento socialista durante la Resistenza e nell'immediato dopoguerra si riflette in primo luogo negli accenti sull'azione spontanea delle masse, che va sempre interpretata e accompagnata:[28] l'unità europea la si deve conquistare grazie ad una spinta "dal basso", «non può realizzarsi per iniziativa dei governi, non può nascere dalla benevola disposizione delle potenze vincitrici o di una di esse», scrive Leo Solari. Di più, il processo di unificazione del continente assume il valore di «un'idea forza per indirizzare su un terreno autonomista la lotta del proletariato europeo»[29] sottraendola al gioco degli interessi contrapposti, e si identifica in un orizzonte proiettato verso un radicale rinnovamento degli assetti economici e sociali, dove faticano a strutturarsi la mitologia sovietica e il concetto di Stato-guida.

L'istanza europea si presta così ad essere declinata in termini di rivendicazione identitaria, con annesse implicazioni sul terreno dei rapporti a sinistra. Lo spiega bene Solari nei molti appunti personali conservati presso gli Archivi della Fondazione Nenni a Roma, quando ripercorre le dinamiche della contrapposizione fra gli orientamenti espressi dalle nuove leve e la tendenza improntata al «conservatorismo ideologico» prevalente fra i dirigenti del Psiup:

> La persuasione che la realizzazione di una federazione europea dovesse costituire un obiettivo fondamentale di un movimento socialista non poteva non essere una ragione di antitesi nei confronti di una visuale, quella del Partito comunista, nell'ambito della quale l'idea federalista era allora inaccettabile e destinata quindi ad essere decisamente osteggiata perché contrastante con gli interessi dell'Unione Sovietica. La causa dell'unificazione europea si offriva così come un crinale ideologico tra chi fosse convinto dell'esigenza che il Partito socialista preservasse la propria autonomia e quanti

27 Cfr. L. Solari, *I giovani di Rivoluzione socialista*, Roma, IEPI, 1964. Particolarmente significativa, nella lettura dei primi numeri della rivista, è un'analisi firmata da Tullio Vecchietti: «Nelle attuali contingenze crediamo che il problema della pace possa essere adeguatamente risolto solo con la federazione europea prima, mondiale poi, che pur conservando alle Nazioni il loro diritto storico, e cioè l'unità etico-culturale, tolga ad esse la piena sovranità di Stati-potenza per trasferirla allo Stato federale», cfr. T. Vecchietti, *Sicurezza internazionale*, in «Rivoluzione socialista», 31 luglio-7 agosto 1944.

28 Su questo aspetto cfr. E. Collotti, *Solidarietà europea e prospettiva di un nuovo ordine internazionale nel pensiero della Resistenza italiana*, in «Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Trieste», a.a. 1965-66, p. 45.

29 L. Solari, *Eugenio Colorni. Ieri e oggi*, Venezia, Marsilio, 1980, pp. 140-141.

propendessero per un'unificazione con il Pci.[30]

L'influenza esercitata da Colorni è determinante nel rafforzamento delle convinzioni europeiste dei "giovani turchi".[31] Si può anzi sostenere che questa feconda fase di contaminazione teorica precorre e prepara sviluppi che avrebbero condotto, attraverso successiva maturazione, alla svolta politica della seconda metà degli anni Cinquanta.

E tuttavia Mario Zagari, un'altra personalità di primo piano tra i socialisti romani che agiscono nel contesto della Resistenza, non nasconde il rammarico per le occasioni perdute, ovvero per gli atteggiamenti di esplicita freddezza o scetticismo che la causa federalista riscuoteva allora presso gran parte dei componenti della Direzione del partito:

> Ricordo il periodo clandestino, quando ogni tanto Colorni, io ed altri presentavamo un ordine del giorno riguardante l'Unione europea; ma Nenni era sempre estremamente guardingo verso questo argomento che considerava come una nostra esuberanza giovanile. Noi avevamo un affetto profondo verso questa federazione europea perché intravedevamo la possibilità, alla fine di questa grande guerra, di quest'urto tra una parte e l'altra, tra la civiltà collettivista e quella capitalista, intravedevamo che l'Unione europea poteva essere la soluzione di tale urto, una sintesi.[32]

Con il trascorrere degli anni, non sono mancate le occasioni per riflettere sul tema specifico del rapporto fra Nenni e l'Europa, soprattutto nella fase storica che precede e accompagna la nascita della Repubblica. Certamente il *leader* romagnolo guarda con scarsa fiducia alla prospettiva indicata dai compagni più giovani, diffida della loro «impazienza», considera «fumoso e utopico» un approccio alle questioni della politica internazionale che non tenga in debito conto la necessità di organizzare il mosaico della lotta di classe: «L'idea che sta alla base del movimento federalista europeo – si legge in una lettera indirizzata a Rodolfo Morandi nel 1944 – solleva per noi due problemi capitali, quello dei rapporti fra Stati socialisti e Stati capitalisti e quello conseguente della posizione dell'Urss in un sistema federativo».[33]

---

30 Archivio Storico Fondazione Pietro Nenni (ASFPN), Fondo Leo Solari, "Serie Colorni (1942-2009)", busta 2, fasc. 17.

31 Si vedano N. Dell'Erba, *L'itinerario politico di Eugenio Colorni*, in «Mondoperaio», 11, novembre 1984, pp. 126-132; E. Gencarelli, *Dalla Resistenza l'impegno per un'Europa socialista*, *ibid*, 4, aprile 1972, pp. 27-30, e Id., *Profilo politico di Eugenio Colorni*, *ibid*, 7, luglio 1974, pp. 49-55; P. Graglia, *Il socialismo federalista di Eugenio Colorni*, in D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

32 M. Zagari, *L'Italia e la politica estera*, Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella seduta del 4 dicembre 1948 per la discussione delle mozioni sulla politica estera del Governo, ora in G. Muzzi (a cura di), *Mario Zagari e l'Europa. Scritti e discorsi, 1948-1993*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2006, pp. 1-23.

33 Cfr. A. Spinelli, *Machiavelli nel secolo XX. Scritti del confino e della clandestinità 1941-1944*, a cura di P. Graglia, Bologna, il Mulino, 1993, p. 77.

Ripercorrendone il lungo tragitto politico, Zagari giunge però alla conclusione che Nenni fosse «come un Ulisse che doveva superare tentazioni e pericoli per arrivare alla sua Itaca e ritrovare sé stesso».[34]

Di analogo tenore è il giudizio che formula Altiero Spinelli, quando rammenta un incontro avvenuto nel febbraio del '44 a Roma per il tramite di Colorni:[35]

> Eugenio mi presentò a Nenni, che così vidi per la prima volta con la sua testa piccola, la bocca simile a quella di Paperino, gli occhi vivaci e penetranti, la voce dalle calde inflessioni romagnole. Gli parlai a lungo della necessità di prepararsi sin da ora a pensare in termini non solo di restaurazione democratica nazionale, ma anche di costruzione di un potere democratico europeo. Nenni ascoltava, annuiva e dichiarò infine di essere completamente d'accordo con noi […] egli mi aveva ascoltato con cortese indifferenza […]. Una ventina d'anni sarebbero stati necessari a Nenni per sgombrare la sua mente dalle cianfrusaglie dottrinali e politiche che ostacolavano la comprensione del significato dell'azione per l'unità europea e chiedermi di aiutarlo.[36]

L'evolversi del panorama internazionale rende manifesto agli occhi dei "giovani turchi" il pericolo di un'Europa «senza federazione, senza democrazia, senza socialismo». Non devono perciò meravigliare le argomentazioni rivolte a dare sostanza all'ipotesi di un primo nucleo continentale unitario fondato giustappunto sui princìpi democratici e sugli ideali del socialismo: «Preferiamo avere oggi una federazione che non accolga tutti i paesi europei – chiarisce Leo Solari – fidando domani che essi possano entrare a farne parte e creare così un terzo spazio tra la Russia e l'America che possa sviluppare una vera pace nel mondo».[37]

3. L'orizzonte degli Stati Uniti socialisti d'Europa

Il biennio che segue la Liberazione della penisola funge da spartiacque nella vicenda storica del Psiup. Nel gennaio 1946 nasce la corrente di "Iniziativa socialista", il cui lineamento programmatico si caratterizza per l'enfasi posta sul tema dell'unificazione europea, la sola risposta alternativa, «realizzabile tramite il socialismo», allo scenario incombente dei blocchi contrapposti.[38] Su identiche direttrici di marcia si muove l'altra componente autonomista, quella di «Critica Sociale», nell'auspicio che «la fra-

34 M. Zagari, *Nenni e l'unità dell'Europa*, in «Affari Esteri», 90, primavera 1991, pp. 3-4.

35 Gli Archivi della Fondazione Nenni conservano traccia di quel colloquio, giacché custodiscono la copia dell'opuscolo, titolato *Problemi della Federazione Europea*, che Spinelli e Colorni donano nell'occasione al dirigente politico romagnolo. Egli sottolinea a penna diverse pagine dell'opera, aggiungendovi commenti a margine: un punto interrogativo, ad esempio, compare accanto alla frase «l'ideale di una federazione europea [è] una mèta raggiungibile e quasi a portata di mano». Risalta, in copertina, la seguente annotazione: «Quando si farà il governo non deve restare né il colore né l'odore del fascismo. Soprattutto l'odore del fascismo».

36 A. Spinelli, *Come ho cercato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 357-358.

37 Solari, *I giovani di Rivoluzione socialista*, cit., p. 119.

38 Zagari, *Il socialismo italiano e l'Europeismo*, cit., p. 248.

tellanza tra i popoli sia concretata in una federazione».[39]

Di lì a pochi mesi, matura la decisione di ritrovarsi a Palazzo Barberini per dare vita al Psli.[40] E Mario Zagari, in quel momento responsabile esteri del partito guidato da Nenni, così motiva la scelta dell'abbandono:

> Nella difficile e delicata situazione internazionale determinatasi dopo la fine del conflitto mondiale, i Partiti socialisti europei si sono trovati sottoposti ad una eccezionale pressione da parte dei due blocchi in formazione, che hanno nel socialismo il principale ostacolo ad un libero svolgimento delle rispettive politiche di potenza. L'unica linea d'azione che non portasse i socialisti a tradire la loro stessa funzione ed a rinunciare alla lotta per la pace contro le tragiche prospettive insite nella politica degli Stati, era ed è quindi condizionata ad una rigida tutela dell'assoluta indipendenza del Partito nei confronti dei due blocchi.[41]

Dopo la rottura del gennaio '47, i socialdemocratici intensificano gli sforzi per mantenere vivo il dibattito sul federalismo. La riflessione nel campo della sinistra non comunista si arricchisce poi del contributo dei vecchi esponenti del Partito d'azione confluiti nel Psi,[42] ora riuniti attorno al quotidiano «Italia Socialista», ma un originale apporto alla discussione viene in particolare da quanti decidono di non schierarsi, di non abbracciare un'opzione partitica che avrebbe inevitabilmente significato dover scegliere fra Nenni e Saragat. In tale contesto, un punto di riferimento è rappresentato da «Europa socialista», il settimanale di politica e cultura diretto da Ignazio Silone.[43]

A sfogliarne le pagine, ci si accorge che un filo rosso lega i diversi numeri della rivista usciti fra il 1946 e il 1947: «Gli Stati Uniti socialisti d'Europa possono essere

39 *Ibid.*

40 Su queste vicende cfr. F. Taddei, *Il socialismo italiano del dopoguerra: correnti ideologiche e scelte politiche (1943-1947)*, Milano, FrancoAngeli, 1984, pp. 246-384; M. Punzo, *Dalla Liberazione a Palazzo Barberini: storia del PSI dalla ricostruzione alla scissione del 1947*, Milano, Celuc, 1973.

41 Scirocco, *Politique d'abord*, cit., p. 130.

42 Nel documento allegato alla dichiarazione di confluenza nel Psi, firmato dal segretario del Partito d'azione Riccardo Lombardi, si evidenzia la necessità di definire le direttrici di una politica internazionale «che accolga e sostenga, e non solamente ammetta e tolleri, le istanze di organizzazione dell'Europa, superando i gretti concetti di sovranità nazionale col principio che autarchia non è garanzia dell'indipendenza delle singole Nazioni e che l'Europa ha prospettive di indipendenza dalle forze imperialiste solo nella misura in cui saprà darsi un'organizzazione collettiva e un forte impulso, se non anche una direzione socialista […]», cfr. *L'adesione degli Azionisti al P.S.I. è solidarietà con i lavoratori*, in «Avanti!», 22 ottobre 1947.

43 «Il nostro è un settimanale socialista, ma indipendente da entrambi i partiti socialisti che ora esistono in Italia», scrive Silone: «Questa nostra posizione può essere qualificata "centrista" solo dai superficiali che attribuiscono a questo termine un significato topografico. In realtà, noi siamo socialisti costernati dal fatto che non esista in Italia, nel momento in cui ce n'era più bisogno che mai, un partito socialista quale forza politica efficiente», cfr. I. Silone, *Come riorganizzare il movimento socialista?*, in «Europa socialista», 1, 23 febbraio 1947, p. 2.

un mito, ma sono anche l'unica via di salvezza per il nostro continente».[44]

Verso quale assetto federale, però, bisognerebbe orientarsi? Muovendo dall'assunto che il processo di integrazione potrà realizzarsi unicamente con il libero consenso dei popoli e che i principali ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo hanno natura «imperialistica e capitalistica», ne deriva che la lotta per l'unità europea si identifica con la lotta per mantenere in vita l'idea stessa di socialismo:

> L'assenza di una politica socialista in Europa – si legge sulle colonne del settimanale il 29 giugno 1947 – è indubbiamente una delle cause principali dell'avanzata che si compie attualmente alle due ali del ventaglio politico; alla destra per opera di quei partiti dietro i quali si rifugiano coloro che cercano soltanto una barriera contro la dittatura comunista, e alla sinistra per opera dei partiti comunisti dietro i quali si raggruppano coloro che cercano soltanto una barriera contro la reazione.[45]

Al proletariato, «forza sociale numericamente importante e politicamente cosciente», spetta il compito di formare l'avanguardia e di porsi alla guida della lotta, dopo avere ricevuto direttive pratiche e concrete dalle formazioni politiche organizzate che ne interpretano le istanze di pace e benessere.

Un'Europa socialista deve sapere conciliare l'«unificazione economica pianificata» con la «democrazia politica e sociale», marcando pertanto le differenze rispetto «al capitalismo americano e al totalitarismo sovietico»: gli Stati Uniti socialisti d'Europa debbono infatti apparire come «una forza economica, politica, ideologica autonoma», che obbedisca a proprie leggi e si proponga di «funzionare da ponte» tra Washington e Mosca.[46] Va scongiurato perciò il rischio che il Vecchio continente si divida a livello territoriale in orbite di influenza riconducibili a ognuna delle due superpotenze, a meno di non voler già mettere in conto lo scenario peggiore: «perdita della propria indipendenza, retrocessione al rango di colonia, campo di battaglia del prossimo conflitto».[47]

Ma l'articolazione delle dinamiche internazionali, come detto, lascia poco spazio alla riproposizione delle ipotesi precedenti, di terzaforzismo "assoluto". Che tuttavia continuano a fare capolino. Nell'ottobre del '47, ad esempio, la rivista di Silone si fa motore di un'intensa attività di diffusione degli ideali socialisti attraverso la proposta di costituzione di gruppi di confronto nei maggiori centri del Paese, per «curare e coordinare l'attività dei simpatizzanti». Occorre grande impegno, si legge in una lettera del Comitato centrale di «Europa socialista» conservata negli Archivi della Fondazione Nenni, per definire iniziative capaci di risvegliare la coscienza di un problema dell'unità socialista in Italia, e al tempo stesso va posto l'accento sulla necessità di

44 Cfr. *Il compito della nostra generazione*, *ibid.*, p. 1.

45 Cfr. *Gli Stati Uniti Socialisti d'Europa*, *ibid.*, 19, 29 giugno 1947, p. 16.

46 *Ibid.*

47 *Ibid*, p. 6.

ricostituire immediatamente l'Internazionale socialista, un organismo cui spetterebbe il compito di indicare all'opinione pubblica dei diversi Paesi europei, oscillante fra l'adesione al blocco americano e a quello russo, un tragitto alternativo che garantisca concreta indipendenza e funzione internazionale all'Europa unita.

In tal senso, lo *European Recovery Program* può rappresentare «un modo pratico per l'attuazione della "terza via" socialista», anche per non lasciare che il piano di ricostruzione postbellica del continente sia «sfruttato dalle destre», volgendo gli aiuti americani «a fini reazionari»: l'unità europea «non deve essere abbandonata a nessun costo nelle mani di Churchill, De Gaulle e Giannini».[48]

Inizia dunque a profilarsi nell'area del socialismo democratico italiano un tentativo di declinare in termini nuovi i concetti di equidistanza e di terzaforzismo che sarà anche funzionale, nelle pieghe del dibattito sulla scelta "occidentale" del Paese, a marcare la differenza con la visione europeistica della Democrazia cristiana e degli altri partiti laici di governo.[49]

4. L'Europa e la sovranità limitata

La questione "Europa" viene affrontata per la prima volta in sede di lavoro costituente il 3 dicembre 1946, nel momento in cui si avvia la discussione sull'articolo 4, destinato a prendere forma conclusiva nell'articolo 11 della Carta.

In quella circostanza, il presidente della prima Sottocommissione *Diritti e doveri dei cittadini*, il democristiano Umberto Tupini, si dichiara favorevole all'idea degli Stati Uniti d'Europa, suscitando comunque la diffidenza dei deputati eletti nelle file del Psiup che lamentano un utilizzo strumentale dell'argomento.[50]

Il successivo dibattito in seno alla Commissione dei 75 cerca di sciogliere il nodo relativo alle limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli. Va quindi ricordato che un emendamento di Emilio Lussu per definire l'orizzonte nei termini espliciti della dimensione «europea» non trova adeguato sostegno, e viene respinto perché «nell'espressione organizzazione internazionale – come riferisce Aldo Moro – sono già comprese tutte le ipotesi», anche quella delineata dall'esponente del Partito d'azione in procinto di aderire al gruppo parlamentare socialista.

Il punto di vista del partito di Nenni viene espresso in Aula, nella seduta pomeridiana del 15 marzo 1947, dal segretario di una sezione italiana del Movimento

48 Cfr. F. Lombardi, *Vi è ancora posto nel mondo per il socialismo?*, *ibid*, 22, 20 luglio 1947, p. 6.

49 Cfr. M. Donno, *Socialisti democratici. Giuseppe Saragat e il Psli (1945-1952)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 319-330.

50 Cfr. *Doppio gioco democristiano per conservare i voti ad ogni costo*, in «Avanti!», 4 dicembre 1946.

federalista, Gino Pieri, a giudizio del quale bisogna «ricostruire la vecchia e rissosa Europa», in modo che «da essa non partano più le scintille di un incendio che, questa volta, potrebbero divorare tutto l'edificio della civiltà». Ed è necessario abolire, se non le frontiere politiche, almeno in primo tempo quelle economiche tra gli Stati del continente, limitare la sovranità di ciascuno, «delegando ad un Consiglio federale i problemi che riguardano la politica estera e l'esercito».[51]

I socialisti sono «federalisti per definizione, perché internazionalisti», chiosa Pieri, il quale non manca di esprimere «compiacimento» per la scelta di codificare nella Carta fondamentale «quell'aspirazione propria della democrazia, viva e profonda nella classe lavoratrice, alla creazione dei vincoli federali fra gli Stati europei».[52]

La disposizione all'esame dei costituenti può dunque rappresentare la base di un federalismo «realista» e «non utopistico», pure in ragione del fatto che riprende un passaggio del preambolo della Costituzione francese promulgata nell'ottobre del '46, laddove si afferma che, «con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace». Di qui l'auspicio di Pieri perché siano favorite le condizioni di un'intesa con Parigi finalizzata alla costruzione del «primo nucleo federalista centro-occidentale», destinato a funzionare da «cuneo» interposto fra i due blocchi: nella «deprecabile ipotesi» di un conflitto tra russi e americani, la presenza di questo cuneo potrebbe «stornare dall'Europa la tempesta che si scaricherebbe lontano da noi, nell'altro emisfero».[53]

Ai gruppi socialisti va infine riconosciuto l'impegno profuso in Aula per ridurre la percezione di «passività» che la nuova Carta costituzionale rischia di offrire «nei confronti di un ordinamento che la trascende». Sicché, la formulazione dell'articolo 11 avrebbe dovuto porre in evidenza «lo spirito nuovo» che muoveva il Paese nell'approccio ai valori della coesistenza internazionale, e dare fiato al principio secondo cui l'Italia «non solo consente, ma vuole» le limitazioni dei suoi diritti sovrani. Il contributo di Mario Zagari è da leggere anche in questi termini, nello sforzo teso a conferire un rilievo determinante al predicato verbale: l'Italia «promuove e favorisce» la creazione e lo sviluppo delle organizzazioni internazionali necessarie alla costituzione di un ordine che salvaguardi la pace e la giustizia fra i popoli.[54]

51 Si veda l'intervento di Gino Pieri in Assemblea costituente, seduta pomeridiana di sabato 15 marzo 1947, *Seguito della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, pp. 2145-2147, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed064/sed064nc.pdf.

52 *Ibid*.

53 *Ibid*.

54 Si veda l'intervento di Mario Zagari in Assemblea costituente, seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947, *Seguito della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, pp. 2430 e 2433, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed074/sed074nc.pdf.

PATRIZIA VIPIANA

I COSTITUZIONALISTI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Lineamenti introduttivi

La Costituzione italiana entrata in vigore il 1° gennaio 1948 non è una Costituzione professorale, come invece furono quelle tedesca (di Weimar) del 1919 e austriaca del 1920 contenenti discipline ispirate da famosi professori universitari;[1] la Carta costituzionale italiana invero è svincolata da impostazioni accademiche, sebbene parecchi membri dell'Assemblea costituente fossero docenti di materie giuridiche.

Come è noto, i lavori preparatori svolti dal 25 giugno 1946 (insediamento dell'Assemblea) al 22 dicembre 1947 (votazione finale) sono stati effettuati in due fasi: dal luglio 1946 al gennaio 1947 ha lavorato principalmente un'articolazione dell'Assemblea, la Commissione dei 75 o Commissione Ruini che, dopo una discussione preliminare in adunanza plenaria, si è articolata in tre sottocommissioni competenti su diverse materie: la prima sui diritti e doveri dei cittadini, la seconda sull'ordinamento costituzionale della Repubblica (suddivisa a fine novembre 1946 in due sezioni, sul potere esecutivo e su quello giudiziario), la terza sui diritti e doveri economico-sociali; il lavoro delle sottocommissioni è stato discusso dalla Commissione in adunanza

1 Rispettivamente Preuss e Redslob per la Costituzione di Weimar, Kelsen per quella austriaca; tali Costituzioni erano ispirate a modelli diversi: dualista la prima, monista (primato del Parlamento) la seconda.

plenaria che ha approvato un progetto di Costituzione; dal febbraio 1947 l'Assemblea (in sede plenaria) ha discusso il progetto modificandolo in parecchi punti, ma lasciandone invariato l'impianto complessivo ed il 22 dicembre 1947 ha approvato in via definitiva la nuova Carta costituzionale.[2]

Tra i giuristi membri della Costituente si esamineranno, per l'affinità con la natura del documento che fu elaborato, i costituzionalisti cioè i professori universitari di diritto costituzionale e diritto pubblico, i quali furono quattro, ossia in ordine cronologico di nascita: Vittorio Emanuele Orlando, Gaspare Ambrosini, Costantino Mortati ed Egidio Tosato. Per ciascuno di questi si effettueranno brevi cenni biografici, per inquadrarne la personalità; si ricorderanno i principali scritti, per comprendere i settori del diritto costituzionale e del diritto pubblico di cui si sono maggiormente occupati; infine si analizzerà il ruolo da essi svolto alla Costituente.

Prima di soffermarsi sui quattro costituenti summenzionati, merita effettuare qualche cenno su alcuni membri dell'Assemblea costituente che erano giuristi, ma non costituzionalisti: si possono ricordare Giovanni Leone, professore di procedura penale, e Aldo Moro, professore di diritto penale (che nei decenni successivi diventeranno rispettivamente presidente della Repubblica e presidente del Consiglio), i quali furono membri della Commissione per la Costituzione (Leone della seconda Sottocommissione e Moro della prima Sottocommissione); in particolare devono menzionarsi Tomaso Perassi e Piero Calamandrei.

Tomaso Perassi (1886-1960) era professore di diritto internazionale; eletto all'Assemblea costituente nelle fila del Partito repubblicano, fu membro della Commissione per la Costituzione e della sua seconda Sottocommissione.

Oltre a svolgere numerosi interventi su vari temi, egli diede un significativo contributo alla disciplina della forma di governo, problema fondamentale affrontato dai costituenti, dopo che con il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 era stata scelta come forma di Stato la Repubblica; il nome di Perassi è legato all'ordine del giorno da lui presentato alla seconda Sottocommissione della Commissione per la costituzione nella riunione del 4 settembre 1946 e da tale Sottocommissione approvato il giorno successivo:[3]

La Seconda Sottocommissione […] ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione

2 L'elaborazione della Carta costituzionale è documentata in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei deputati – Segretariato generale, Roma, 1970, opera di seguito abbreviata *La Costituzione*, cit., in otto volumi: i primi cinque volumi riguardano i lavori dell'Assemblea in sede plenaria, i volumi dal sesto all'ottavo i lavori della Commissione dei 75 e delle sottocommissioni della medesima. Il progetto di Costituzione può leggersi nel vol. I, p. LVII sgg.

3 Cfr. *La Costituzione,* cit., vol. VII, p. 917 da cui è tratta la citazione; per il voto sul'o.d.g. Perassi, *Ibid*., p. 944.

del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

Piero Calamandrei (1889-1956) era professore di diritto processuale civile; eletto all'Assemblea costituente nelle fila del Partito d'azione, fu membro della Commissione per la Costituzione e della sua seconda Sottocommissione, in particolare della seconda sezione di tale Sottocommissione, dedicata al potere giudiziario.

Oltre al fondamentale contributo sulla giurisdizione nonché sulla Corte costituzionale, egli svolse numerosi interventi su altre tematiche, come la disciplina della forma di governo (in controtendenza rispetto alla scelta maggioritaria in Assemblea, egli era favorevole alla forma di governo presidenziale) e la previsione dei diritti sociali, che egli riteneva non fosse opportuno inserire in Costituzione per la difficoltà di assicurarne l'effettiva tutela.

2. Il contributo di Vittorio Emanuele Orlando

Tra i quattro costituzionalisti costituenti analizzati in questo lavoro è necessario, anche per ragioni anagrafiche, esaminare anzitutto la figura di Vittorio Emanuele Orlando, più anziano di parecchi anni rispetto agli altri tre.

Vittorio Emanuele Orlando (Palermo 1860 - Roma 1952) iniziò giovanissimo la carriera accademica: nel 1882 conseguì la libera docenza in diritto costituzionale all'Università di Palermo; nel 1885 divenne professore ordinario e insegnò successivamente nelle Università di Modena, Messina, Palermo e Roma. Egli ricoprì numerosi incarichi politico-istituzionali: nell'Italia monarchica fu membro della Camera dei deputati in otto legislature nonché presidente della medesima Camera, inoltre fu ministro (della Pubblica istruzione, di Grazia e giustizia, dell'Interno) in vari governi e rivestì la carica di presidente del Consiglio dei ministri dall'ottobre 1917 al giugno 1919 cioè nel periodo assai delicato della fine della Prima guerra mondiale nonché del dopoguerra, partecipando come rappresentante dell'Italia alla Conferenza di pace di Versailles; inoltre nell'Italia repubblicana fu senatore durante la prima legislatura.

V. E. Orlando è considerato il padre del diritto pubblico italiano[4] poiché nei decenni successivi all'Unità d'Italia ha configurato tale disciplina, elaborando le nozioni fondamentali di essa in base a criteri non politologici, ma propriamente giuridici sulla scia della dottrina giuspubblicistica tedesca di metà Ottocento.

4 Così T.E. Frosini, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione: le riforme del quinquiennio 2011-2015. Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 1681 sgg., in part. pp. 1686-1688; *contra* G. Azzariti, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffré, 2011, pp. 45 sgg., in part. pp. 47-48.

Il contributo fondamentale di Orlando alla disciplina del diritto pubblico[5] emerge dai suoi principali scritti del decennio 1885-1895: il manuale *Principii di Diritto Costituzionale* (1889); saggi di carattere generale come *Ordine giuridico e ordine politico* (1885), *Sulla necessità di una ricostruzione giuridica del Diritto Costituzionale* (1886) e *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), configuranti rispettivamente le prolusioni ai corsi tenuti nelle Università di Modena, Messina e Palermo; saggi di carattere specifico quali gli articoli *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886) *e Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895).

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila del Partito liberale italiano, Orlando ebbe un ruolo importante sia perché, in qualità di membro più anziano (ottantasei anni), ebbe il compito di presiedere la prima riunione dell'Assemblea, sia soprattutto perché, in considerazione della sua fama di maestro del diritto pubblico, i suoi interventi erano attentamente ascoltati dai colleghi. Deve però osservarsi che, a differenza di Ambrosini, Mortati e Tosato (come si illustrerà nei paragrafi seguenti), Orlando non fu membro della Commissione per la Costituzione sicché il suo contributo si esplicò non nella fase preparatoria, ma solo nella discussione di tale progetto in Assemblea, ove egli si espresse in senso critico rispetto ai contenuti del progetto.

Tra i significativi, benché non numerosissimi, interventi di V.E. Orlando merita citare – oltre a quello nella seduta del 25 giugno 1946 inaugurante la prima riunione dell'Assemblea[6] – l'intervento, molto lungo, nella seduta del 10 marzo 1947 durante la discussione sul progetto di Carta costituzionale. Oltre ad effettuare un cenno alla sua qualifica di maestro del diritto costituzionale e al carattere non professorale della futura Costituzione italiana,[7] egli esamina i contenuti del progetto soffermandosi sulla parte seconda di esso (relativa all'ordinamento della Repubblica) da lui considerata d'importanza di gran lunga prevalente rispetto alla prima parte. Orlando, il quale aveva in mente la forma di governo inveratasi nel vigore dello Statuto albertino, critica quella delineata nel progetto di Costituzione, che secondo lui non è una vera forma di governo parlamentare: non viene prevista una stretta collaborazione tra legislativo ed esecutivo, sono demandate numerose attribuzioni al Parlamento composto dalle due Camere e dall'Assemblea nazionale (risultante dalla riunione di esse e avente il rilevante potere di votare la fiducia al Governo), vengono attribuite poche competenze al capo dello Stato (che assume la «figura di un *fainéant*, di un fannullone») in

5 Come, già l'anno successivo alla morte di Orlando, riconobbe E. Crosa, *Orlando maestro e scienziato: i suoi contributi al diritto costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1953, pp. 23 sgg.

6 *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 1-3.

7 *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 287 («non posso negare di essere stato per lunghi anni un maestro, ma… con lettera minuscola») e p. 289 (il progetto di Costituzione è stato redatto non da pochi tecnici con un'impostazione definita, ma da 75 deputati all'Assemblea costituente che hanno cominciato il loro lavoro da zero).

particolare non viene prevista la sua compartecipazione all'attività legislativa, mentre vengono molto accentuati i poteri del primo ministro;[8] peraltro le critiche orlandiane non furono accolte e la disciplina contenuta nel progetto è stata trasfusa, sia pur con qualche modifica, nella Costituzione. Inoltre in tale intervento egli accenna alla parte iniziale del progetto (relativa ai diritti) affermando che quest'ultimo avrebbe dovuto sancire solo i tradizionali diritti di libertà, non disporre riguardo a tematiche quali la famiglia o l'istruzione.[9]

V.E. Orlando ribadisce la tesi poc'anzi menzionata in un intervento nella seduta del 23 aprile 1947: mentre ritiene condivisibili il titolo primo sulle libertà civili e il terzo sui diritti economici, critica aspramente il titolo secondo sulla disciplina della famiglia nonché sui diritti sociali alla salute e all'istruzione, ritenendo che ivi abbondino da un lato le definizioni, non consone ad un testo costituzionale, e dall'altro le promesse, che potranno essere mantenute solo se vi sarà disponibilità di risorse finanziarie;[10] al riguardo Orlando presentò un ordine del giorno in base a cui gli articoli del titolo secondo non avrebbero dovuto essere inseriti nella Carta costituzionale in quanto privi di carattere normativo, ma esso fu respinto dall'Assemblea, che pure aveva applaudito il discorso orlandiano.[11]

Un altro, sia pur breve, intervento critico di V. E. Orlando è quello svolto nella seduta antimeridiana del 13 giugno 1947 riguardo alla disciplina di Regioni, Province e Comuni nel progetto di Costituzione: Orlando ritiene erroneo disciplinare tutti questi enti a livello costituzionale, poiché la materia provinciale e comunale trova più idonea sede nella legislazione ordinaria,[12] ma la previsione dei tre enti territoriali è rimasta nella Costituzione.

Ulteriori interventi critici riguardo al progetto di Costituzione sono stati svolti da Orlando negli ultimi mesi di discussione in Assemblea costituente. Nella seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947 egli tornò a criticare la «esautorazione» del futuro capo dello Stato repubblicano, chiedendosi «quali epiteti saranno riservati» a quest'ultimo se già nei regimi monarchici era attribuito al monarca l'appellativo ironico di «re tra-

8 *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 290 sgg., citazione tratta da p. 295; la forma di governo esistente sotto lo Statuto albertino era basata sull'equilibrio tra Parlamento e Governo, ma caratterizzata anche dal ruolo incisivo del Re.

9 *Ibid.*, p. 297 sgg.

10 *La Costituzione…*, cit., vol. II, p. 1157 sgg.; Orlando (p. 1160) afferma: «L'errore… è di volere scrivere tutto questo nella Costituzione» per di più configurata come rigida (ivi egli critica anche la scelta di prevedere la rigidità costituzionale).

11 *Ibid.*, p. 1156 per il testo dell'o.d.g. e pp. 1170-1 per il risultato della votazione.

12 *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 2339-2340: «dobbiamo restare nei limiti di quelle materie che son proprie di una Costituzione» e la materia comunale e provinciale non è tra esse (p. 2340).

vicello».[13] Nella seduta antimeridiana del successivo 23 ottobre, Orlando denuncia la rottura della «unità… tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato… caratteristica» della forma di governo parlamentare creata in Inghilterra e sostiene, paventando un «salto nel buio», che nel progetto è previsto un sistema diverso da quello parlamentare.[14]

Nonostante le critiche rivolte a vari profili del testo della futura Costituzione, l'ultimo intervento di Orlando all'Assemblea costituente, nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947 (giorno dell'approvazione definitiva del testo costituzionale), è stato improntato alla viva soddisfazione per il risultato raggiunto: egli ricorda le sue divergenze di pensiero su molti punti, ma afferma che, una volta approvata, la nuova Costituzione dell'Italia repubblicana si erge «al di sopra delle… discussioni» da cui ha avuto origine e va fedelmente osservata da tutti; è significativo che, parlando del nuovo Stato italiano, Orlando prefiguri una ulteriore evoluzione del potere politico oltre gli Stati nazionali, prospettando la futura integrazione europea.[15]

Riguardo al contributo di Orlando all'elaborazione della nuova Carta costituzionale può concludersi che, sebbene egli venisse tenuto in grande considerazione da tutti i costituenti quale maestro del diritto pubblico, le sue critiche al progetto di Costituzione non furono accolte, come egli stesso amaramente riconobbe;[16] dunque può dirsi che il suo apporto all'elaborazione della Carta costituzionale si esplicò in negativo anziché in positivo, come invece avvenne riguardo agli altri costituzionalisti che ci si accinge ad esaminare.

3. Il contributo di Gaspare Ambrosini

Passando ad esaminare il ruolo degli altri tre costituzionalisti membri dell'Assemblea costituente (Ambrosini, Mortati e Tosato), rileviamo anzitutto che, rispetto a V. E. Orlando, essi hanno dato un contributo più incisivo all'elaborazione della Carta costituzionale poiché tutti e tre sono stati membri, oltre che dell'Assemblea costituente, altresì della Commissione che ha redatto il progetto di Costituzione ed in particolare

13 *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3465 sgg., tutte le citazioni sono tratte da p. 3465.

14 *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3472 sgg.: la prima citazione è tratta da p. 3473, la seconda da p. 3474 e ripetuta a p. 3483 ove rileva: la forma di governo «non si sa bene se sia parlamentare (… in molti casi è ultraparlamentare) o presidenziale».

15 *La Costituzione*, cit., vol. V, p. 4605 sgg., citazione tratta da p. 4606; in part. a p. 4607 accenna ad una futura «forma di superstato». In questo intervento conclusivo dei lavori della Costituente, Orlando menziona con un po' di retorica alla «solennità eccezionale dell'ora» (citazione tratta da p. 4605).

16 Cfr. gli interventi nella seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947 e in quella antimeridiana del 23 ottobre 1947, *La Costituzione*, cit., vol. IV, rispettivamente p. 3465 («manifestai dei concetti di carattere fondamentale che ebbero la sfortuna… di non essere accolti») e p. 3472 («dissenso profondo» rispetto al testo della futura Costituzione).

della sua seconda Sottocommissione,[17] di cui facevano parte anche Calamandrei e Perassi cui si è accennato nel primo paragrafo;[18] per organicità si dovrebbe analizzare congiuntamente il contributo che sui vari temi hanno fornito Ambrosini, Mortati e Tosato, ma, allo scopo di delineare singolarmente il profilo dei tre costituzionalisti costituenti, esamineremo per ciascuno gli aspetti principali su cui si è soffermato con maggior ampiezza.

Gaspare Ambrosini (Favara, in provincia di Agrigento, 1886 – Roma, 1985) iniziò giovanissimo la carriera accademica: nel 1911 divenne professore ordinario di diritto ecclesiastico all'Università di Messina, poi passò ad insegnare diritto costituzionale nelle Università di Palermo e di Roma. Egli ricoprì anche incarichi istituzionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione: fu deputato nella prima legislatura, poi giudice dell'Alta Corte per la Regione siciliana e membro della Corte costituzionale nonché presidente di quest'ultima.

Ambrosini fu autore di numerosi scritti di diritto costituzionale sia anteriori che posteriori all'entrata in vigore della Costituzione: per citare solo i primi, che orientarono il suo contributo alla redazione della Carta costituzionale, si ricordino il saggio *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto* (1922) e soprattutto il saggio *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale* (1933) nonché il volume *Autonomia regionale e federalismo* (1945) ove teorizzava la forma di Stato regionale, collocantesi in una posizione intermedia fra lo Stato unitario e quello federale.

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila della Democrazia cristiana, Ambrosini diede un notevole contributo soprattutto riguardo alla disciplina delle autonomie locali, che fu uno degli aspetti più innovativi, posto che nell'Italia monarchica sotto il vigore dello Statuto albertino l'ente Regione non sussisteva, mentre Comune e Provincia esistevano, ma come enti autarchici e comunque non erano previsti dal suddetto Statuto.

Nella seconda Sottocommissione, ove si affermò fin da subito che il tema delle autonomie era prioritario rispetto all'organizzazione costituzionale dello Stato,[19] Ambrosini fu uno (l'altro era Perassi) dei due costituenti cui venne dato il compito

17 Posto che Ambrosini, Mortati e Tosato erano membri della seconda Sottocommissione nel prosieguo si esaminerà precipuamente l'elaborazione della parte della Costituzione relativa all'ordinamento costituzionale; tuttavia anche l'elaborazione della parte riguardante i diritti è stata molto approfondita (dalla prima e terza Sottocommissione).

18 La seconda Sottocommissione ha esaminato i temi seguenti: autonomie locali (relatore Ambrosini), potere legislativo (tra i relatori, Mortati e Perassi), potere esecutivo (tra i relatori, Tosato), potere giudiziario nonché garanzie costituzionali (tra i relatori, Calamandrei).

19 Invero sulle autonomie locali si discusse in moltissime sedute della seconda Sottocommissione: dal 27 luglio al 1° agosto 1946 e dal 13 novembre al 21 dicembre dello stesso anno.

di svolgere una relazione preliminare al riguardo,[20] ma poi egli fu scelto come unico relatore sulla tematica delle autonomie locali e come presidente del Comitato di redazione per l'autonomia regionale, istituito all'interno della suddetta Sottocommissione.[21]

Ambrosini orientò in modo significativo, pur senza condizionarli, i lavori del comitato ed invero lo schema redatto da quest'ultimo recepì molte – ma non tutte le – indicazioni da lui date nelle riunioni del 27 e 30 luglio 1946 cioè all'inizio dei lavori della seconda Sottocommissione.[22]

Nella seduta del 27 luglio 1946 Ambrosini in un lungo intervento delinea il concetto di autonomia quale mezzo per superare le conseguenze negative dell'accentramento statale e prefigura da una parte la nascita di un nuovo ente, la Regione, avente autonomia politica tutelata nei confronti dello Stato e dall'altra parte la menzione a livello costituzionale degli enti locali già esistenti, Province e Comuni, fino ad allora disciplinati dalla legislazione ordinaria.[23]

Nella seduta del successivo 30 luglio Ambrosini, constatato il favore dei colleghi per l'adozione dell'istituto regionale, prospetta la scelta se «applicarlo integralmente allo Stato, dividendo in regioni tutto il territorio» o attuarlo «a richiesta delle popolazioni interessate» (prevarrà poi la prima ipotesi), mentre considera «ormai… cosa acquisita» l'autonomia di quattro Regioni: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino;[24] sulla tematica di tali Regioni, dotate di condizioni peculiari di autonomia, non ci si sofferma perché meriterebbe una disamina articolata.[25]

Per quanto concerne la Regione come ente dotato di autonomia politica, ci si sofferma su due aspetti considerati da Ambrosini ossia gli organi e le competenze del

20 *La Costituzione*, cit., vol. VII; pp. 819-824.

21 Composto da dieci costituenti, come si evince dalla seduta della seconda Sottocommissione del 1° agosto 1946, *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 893: data la novità dell'oggetto da disciplinare si è ritenuto opportuno istituire un'apposita articolazione che abbozzasse una disciplina al riguardo.

22 Nella seduta della seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946 Ambrosini illustrò lo schema di disciplina redatto dal Comitato: *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 1299-1304.

23 *Ibid.*, in part. p. 819 riguardo agli inconvenienti del centralismo statale e alle modalità per superarli (tra cui «stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica»), p. 820 riguardo alla Regione come ente con «diritti propri… sanciti dalla costituzione, e quindi non modificabili… con una legge ordinaria», il che presuppone che si adotti una costituzione rigida, p. 823 riguardo al Comune «ente intangibile» e alla Provincia di cui invece prospetta l'ipotesi di soppressione. Riguardo ai pericoli dell'accentramento statale Ambrosini torna in un intervento all'adunanza plenaria della commissione, il 17 gennaio 1947 (*La Costituzione*, cit., vol. VI, p. 128), ove egli ricorda che essi erano «già gravi nel 1860» e accenna agli orientamenti di Mazzini, Cavour e Minghetti a favore delle autonomie locali.

24 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 856 (da cui sono tratte le prime due citazioni) e p. 857 (da cui è tratta la terza).

25 V. ad es. gli interventi in Sottocommissione nelle sedute del 15 ottobre e 14 novembre: *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 1167-9 e 1315-6.

nuovo ente regionale.

Riguardo anzitutto agli organi fondamentali della Regione, nella seduta del 27 luglio 1946 Ambrosini ipotizza un'Assemblea elettiva nonché una Giunta ed un Presidente nominati dall'Assemblea: riguardo a quest'ultima egli propende per l'elezione indiretta, che realizzi la «rappresentanza degli interessi».[26]

Le indicazioni di Ambrosini sugli organi regionali sono state parzialmente accolte nel prosieguo dei lavori della Costituente: in particolare la sua preferenza per l'elezione indiretta dell'Assemblea regionale non fu recepita né dal progetto di Costituzione né dal testo definitivo della Costituzione, che hanno scelto l'elezione dei membri di tale organo a suffragio diretto.[27]

Riguardo poi alle competenze della Regione, Ambrosini ravvisa nel conferimento ad essa di autonomia legislativa il tratto che contraddistingue il nuovo ente rispetto a Comuni e Province, dotati solo di autonomia amministrativa: sempre nella seduta della seconda Sottocommissione del 27 luglio 1946 egli delinea la competenza legislativa dell'ente regionale come potestà di approvare leggi aventi «lo stesso valore» delle leggi statali, sebbene con efficacia limitata al territorio della Regione;[28] il conferimento alle Regioni di potestà legislativa, come in seguito da lui precisato nella seduta dell'adunanza plenaria della Commissione del 17 gennaio 1947, «non pregiudica… l'interesse superiore dello Stato… nel campo legislativo» poiché vengono previsti i limiti entro cui la Regione può legiferare ed il controllo preventivo statale sulle leggi regionali.[29]

Senza soffermarsi sull'indicazione delle materie nelle quali le Regioni possono legiferare, da lui effettuata in modo diverso durante le sedute della seconda Sottocommissione del 27 e del 30 luglio 1946, [30] occorre mettere in luce che Ambrosini, nel di-

26 *La Costituzione*, cit., vol. VII, rispettivamente p. 822 (da cui è tratta la citazione) e p. 1302 (ove si parla di deputazione, anziché di giunta regionale).

27 Cfr. art. 114, secondo comma, progetto di Costituzione e art. 122 Cost.

28 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 820 da cui è tratta la citazione. Nella seduta del 17 gennaio 1947 all'adunanza plenaria della Commissione, *ibid*., vol. VI, p. 118, Ambrosini ricorda che la seconda Sottocommissione si era pronunciata in senso «decisamente favorevole alla concessione alla Regione di una vera facoltà legislativa».

29 *La Costituzione*, cit., vol. VI, p. 119 da cui è tratta la citazione. Ambrosini enucleava come limiti l'armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato nonché il rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

30 *La Costituzione*, cit., vol. VII, rispettivamente pp. 820-821 (quattro gruppi di materie: quelle di rilevanza esclusivamente nazionale che devono rimanere allo Stato, le materie di interesse prevalentemente locale che dovrebbero essere disciplinate dalla Regione, quelle per le quali la legge statale dovrebbe stabilire i principi fondamentali e la legge regionale dettare norme di esecuzione, le materie sulle quali allo Stato spetta legiferare ma la Regione può dettare norme fino a quando non sia intervenuta la legge statale) e pp. 857-858 (due tipi di legislazione regionale: quella primaria in materie di prevalente interesse regionale e quella secondaria in materie ove la Regione legifera nel rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla legge statale).

sciplinare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, adotta il criterio dell'enumerazione regionale, in base a cui vengono elencate le materie di competenza regionale mentre le rimanenti sono di spettanza statale: si tratta del criterio opposto a quello valevole negli Stati federali, ove si elencano le materie di competenza della Federazione e le restanti spettano agli Stati membri, come egli osserva nella seduta dell'adunanza plenaria della Commissione del 17 gennaio 1947, respingendo così le critiche di alcuni Costituenti secondo le quali il sistema in corso di elaborazione «presenterebbe forti tracce di federalismo».[31]

Le indicazioni di Ambrosini sulla potestà legislativa regionale sono state accolte nel prosieguo dei lavori della Costituente, anche se i tipi di tale potestà sono stati variamente configurati: infatti dalla tipologia da lui suggerita si discostano quelle previste nello schema redatto dal Comitato,[32] nel progetto di Costituzione e nel testo definitivo della Carta costituzionale.[33]

In tema di autonomie locali, oltre che nelle prime fasi dei lavori della Costituente Ambrosini intervenne anche in Assemblea plenaria; tra i suoi interventi merita ricordare il lungo discorso pronunciato nella seduta antimeridiana del 10 giugno 1947: la previsione delle Regioni nella futura Carta costituzionale «sopravanza di molto l'importanza» degli altri aspetti dell'ordinamento statale ivi disciplinati posto che il Parlamento, il capo dello Stato, il Governo ed il potere giudiziario esistevano già nell'Italia prerepubblicana, sicché per essi «non può… procedersi ad innovazioni *ab imis*», mentre la «proposta riforma regionale importa… una innovazione profonda» e risulta «necessaria per… ristabilire su nuove basi l'assetto strutturale dello Stato».[34]

4. Il contributo di Costantino Mortati

Mentre Ambrosini contribuì soprattutto alla disciplina delle autonomie locali, anche se egli intervenne numerose volte riguardo ad ulteriori tematiche sia nella seconda Sottocommissione sia nell'adunanza plenaria della Commissione, più ad ampio spettro si rivela il contributo fornito dagli altri due costituzionalisti costituenti ancora da considerare, Mortati e Tosato.

31 *La Costituzione*, cit., vol. VI, p. 128: inoltre alle Regioni non viene attribuita la funzione giurisdizionale, la qual cosa conferma secondo Ambrosini che esse non sono sullo stesso piano degli Stati membri di uno Stato federale.

32 Tale schema ha attribuito alla Regione una potestà legislativa su materie d'interesse locale, peraltro da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato nonché nel rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni, ed una potestà legislativa d'integrazione delle norme dettate dalla legge statale: *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 1300-1.

33 Artt. 109, 110 e 111 progetto di Costituzione e art. 117 Cost.

34 *La Costituzione* cit., vol. III, pp. 2277-2290: l'ultima citazione è tratta da p. 2280, le altre da p. 2278; v. inoltre l'intervento sulla potestà legislativa delle future Regioni nella seduta pomeridiana del 2 luglio 1947, *ibid*., pp. 2474-2479.

Costantino Mortati (Corigliano Calabro, in provincia di Cosenza, 1891 – Roma 1985) fu professore straordinario di diritto costituzionale nel 1936 all'Università di Messina, successivamente ordinario nelle Università di Macerata, Napoli e Roma. Egli ricoprì anche incarichi istituzionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione: fu giudice dell'Alta Corte per la Regione siciliana e membro della Corte costituzionale nonché vicepresidente di quest'ultima.

Mortati fu autore di numerosi scritti di diritto costituzionale sia anteriori che posteriori all'entrata in vigore della Costituzione: per citare solo i primi, che orientarono il suo contributo alla redazione della Carta costituzionale, si rammentino: *La Costituzione in senso materiale* (1940) scritto teorico sul concetto di Costituzione, *La Costituente* (1945) ove illustra le problematiche della nascita di una nuova Costituzione ed in particolare di quella italiana che avrebbe dovuto essere redatta e *La Costituzione di Weimar* (1946) lungo commento alla Costituzione tedesca, la quale influenzò molto i lavori preparatori della Costituzione italiana.

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila della Democrazia cristiana (come Ambrosini), Mortati diede un notevole contributo[35] in quanto membro della Commissione per la Costituzione ed in particolare della seconda Sottocommissione, competente in tema di ordinamento costituzionale: nell'ambito di essa egli fu nominato come uno dei relatori sulla tematica del potere legislativo.

Prima di iniziare ad occuparsi di tale disciplina, Mortati fu incaricato di svolgere una relazione preliminare sulla forma di governo che l'Italia repubblicana avrebbe dovuto adottare. In un lungo intervento nella seduta della seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946, che sembra una lezione di diritto pubblico,[36] egli, dopo un cenno alla forma di governo direttoriale (Svizzera), illustra le due principali forme di governo esistenti: la forma di governo presidenziale (Stati Uniti), ove il potere legislativo e quello esecutivo originano direttamente dal popolo, a cadenza temporale fissa, e sono indipendenti l'uno dall'altro; la forma di governo parlamentare (Gran Bretagna), in cui il potere legislativo promana dal popolo e il potere esecutivo dipende dal legislativo, ma non hanno una durata certa (il legislativo può essere sciolto prima della fine della legislatura, l'esecutivo può essere sfiduciato in qualsiasi momento) e sono interdipendenti tra loro. Tra le due forme di governo Mortati esprime la sua preferenza per il governo parlamentare (che garantisce congegni di armonizzazione tra i poteri), ma non puro come quello britannico, inapplicabile in Italia, bensì confi-

35 Sul contributo di Mortati cfr. ad esempio F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo 2, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59 sgg., in part. p. 63: «non c'è argomento su cui egli non abbia preso la parola, o in Sottocommissione o in Assemblea».

36 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 895 sgg.; tuttavia, ad escludere di voler tenere una lezione di diritto, Mortati a p. 896 afferma: «in questa sede non deve farsi una esposizione di carattere scientifico, ma debbono aversi presenti degli scopi politici che si vogliano raggiungere».

gurato in modo che tenga conto della peculiare situazione italiana.[37]

Nella seduta del successivo 5 settembre, Mortati precisa che l'esigenza della stabilità del Governo dovrebbe essere perseguita attraverso appositi congegni sanciti a livello costituzionale come il «conferimento della fiducia sulla base dell'approvazione di un programma concreto» e l'espressione del dissenso parlamentare al Governo attraverso una «mozione di sfiducia motivata» esplicante «in modo preciso gli elementi del dissenso».[38]

Le indicazioni di Mortati sono state recepite dalla maggioranza degli altri membri della seconda Sottocommissione che hanno votato l'adozione di una forma di governo parlamentare con alcuni correttivi,[39] scelta poi confermata dalla commissione plenaria e dall'Assemblea: invero il progetto di Costituzione e il testo definitivo della Carta costituzionale disciplinano gli istituti della fiducia iniziale e della mozione di sfiducia,[40] che non erano previsti dallo Statuto albertino, ove il rapporto fiduciario tra Camera e Governo si era affermato in via consuetudinaria.

Il principale contributo di Mortati all'elaborazione della nuova Carta costituzionale riguarda però, come accennato sopra, la disciplina del potere legislativo, a cui sono dedicati lunghi interventi nella seconda Sottocommissione: data l'impossibilità di analizzare tutti gli aspetti, strutturali e funzionali, della disciplina di esso, merita illustrarne i due più significativi: la composizione bicamerale del Parlamento e le modalità di approvazione delle leggi.

Riguardo alla struttura del Parlamento, Mortati nella riunione del 3 settembre 1946 propone di conservare il bicameralismo (già previsto dallo Statuto albertino), ma di attribuire alla seconda assemblea parlamentare la stessa legittimazione democratica della prima, attraverso l'elezione a suffragio universale (nell'Italia monarchica la Camera dei deputati era elettiva, mentre il Senato era di nomina regia) e quindi – in ragione di questa «origine popolare» – di porre la seconda assemblea «in posizione di parità con la prima».[41] Quanto alla configurazione della seconda Camera, egli

37 *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 897-8 (per la verità nel discorso Mortati prospetta un sistema misto che contemperi le forme di governo parlamentare e presidenziale).

38 *La Costituzione*, cit., vol. VII, rispettivamente p. 940 e 942 (da cui sono tratte entrambe le citazioni); a p. 941. Mortati precisa che la stabilità del Governo va intesa non come permanenza di date persone per un periodo di tempo in una certa carica, ma come idoneità ad attuare l'indirizzo politico in modo coerente.

39 Approvando l'ordine del giorno Perassi menzionato nel par. 1. Deve ricordarsi che Ambrosini si espresse a favore della forma di governo parlamentare nella seduta del 4 settembre 1946, in *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 921-3; sulla posizione di Tosato v. *infra* nt. 50.

40 Cfr. rispettivamente artt. 87 e 88 progetto di Costituzione e art. 94 Cost.

41 *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 900 sgg., in part. p. 901 da cui sono tratte entrambe le citazioni; a p. 903 Mortati afferma che la seconda Camera deve avere «piena parità» non solo «in materia legislativa», ma anche «in ordine alla fiducia da accordare al Governo». Nella seduta della seconda Sottocommissione del 24 settembre 1946, *ibid*., vol. VII, p. 1082 egli riba-

suggerisce di attribuire a tale assemblea non una rappresentanza politico-partitica, ma una rappresentanza di interessi degli enti territoriali e delle categorie economiche e professionali, sottolineando che l'integrazione della rappresentanza è una delle finalità perseguite dal bicameralismo, accanto a quella della maggior ponderazione dell'attività parlamentare.[42]

La scelta del bicameralismo paritario è stata condivisa nel prosieguo dei lavori preparatori della Costituzione e recepita in quest'ultima; invece la caratterizzazione della seconda Camera come luogo di rappresentanza degli interessi, ancora presente nel progetto approvato dalla Commissione, elencante le categorie tra cui avrebbero dovuto essere scelti i membri della seconda Camera, non si trova più nella Costituzione ove si legge solo che il Senato è eletto a base regionale.[43]

Riguardo all'altro dei due aspetti summenzionati della disciplina del potere legislativo, ossia le modalità di adozione delle leggi – peraltro connesse con l'organizzazione delle Camere –, nella seduta della seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946 Mortati propone di introdurre nella Carta costituzionale alcune norme riguardo a tali modalità[44] (assenti nello Statuto albertino). In particolare nella seduta del 26 ottobre 1946 egli suggerisce di costituzionalizzare le commissioni parlamentari competenti per materia, quali articolazioni interne a ciascuna Camera formate in modo da rispecchiare la composizione politica dell'assemblea: esse dovrebbero avere non solo il compito istruttorio cioè di esame dei progetti di legge, ma anche in alcuni casi la competenza di approvare in via quasi definitiva le leggi, poi sottoposte soltanto ad un voto finale dell'assemblea parlamentare; Mortati ritiene che tale procedimento legislativo decentrato consentirebbe di deflazionare l'attività legislativa delle Camere, anche se evidenzia i rischi di accentuare il ruolo di tali commissioni, composte da un esiguo numero di deputati o senatori.[45]

Anche queste indicazioni di Mortati sono state recepite nel prosieguo dei lavori dalla Commissione per la Costituzione e dall'Assemblea: in particolare la proposta di

---

disce che devono essere escluse le elezioni di secondo grado.

42 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 901. Sull'opportunità che nella seconda Camera trovino espressione gli interessi delle regioni e dei gruppi socialmente rilevanti cfr. rispettivamente gli interventi di Mortati nella seconda Sottocommissione del 26 settembre e del 3 ottobre 1946, *Ibid*., vol. VIII, p. 1113 e p. 1157.

43 Cfr. rispettivamente art. 56 progetto di Costituzione e art. 57, primo comma, Cost.

44 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 905: l'organizzazione del potere legislativo può influire sui «modi di intervento della Camera… nell'esame delle leggi».

45 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 1254-5: Mortati, che definisce le Commissioni «organi legiferanti», sottolinea che l'accentuazione del loro ruolo «eviterebbe… il pericolo del parlamentarismo, che consiste nella lentezza dell'opera legislativa» (p. 1254), ma evidenzia come aspetti criticabili il fatto che «una valutazione… particolare dei vari interessi verrebbe a sostituirsi a quella di carattere generale» e la circostanza che le commissioni, «in quanto organi più ristretti, possono essere soggette più facilmente a pressioni dall'esterno» (p. 1255).

attribuire alle commissioni parlamentari un ruolo non solo referente è stata accolta sia nel progetto di Costituzione sia nel testo definitivo della Carta costituzionale:[46] anzi in quest'ultimo è addirittura prevista, sia pure con alcuni limiti, l'eventualità che una legge venga approvata in via definitiva in commissione senza passare al vaglio dell'assemblea parlamentare.

Sulla tematica del potere legislativo, oltre che nelle prime fasi dei lavori della Costituente Mortati intervenne anche in Assemblea plenaria; tra i suoi interventi merita citare quello nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, in cui si sofferma sulle modalità di stabilire il numero dei senatori (le quali incidono significativamente sul ruolo del Senato) e quello nella seduta pomeridiana del 14 ottobre 1947 ove indica i limiti che dovrebbero essere costituzionalmente prescritti al procedimento legislativo svolto quasi per intero nelle commissioni parlamentari.[47]

5. Il contributo di Egidio Tosato

Similmente a quello di Mortati, notevole fu il contributo fornito dall'ultimo dei costituzionalisti Costituenti qui preso in considerazione, Egidio Tosato, che era più giovane degli altri, essendo nato agli inizi del Novecento.[48]

Egidio Tosato (Vicenza, 1902 – Roma, 1984) fu professore di diritto amministrativo nell'Università di Cagliari, di istituzioni di diritto pubblico in quella di Venezia e di diritto costituzionale a Milano e Roma. Egli ricoprì anche incarichi istituzionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione: fu deputato nelle prime due legislature, sottosegretario alla Giustizia e ministro della Pubblica istruzione.

Tosato fu autore di numerosi scritti di diritto costituzionale sia anteriori che posteriori all'entrata in vigore della Costituzione: tra i primi, che orientarono il suo contributo alla redazione della Carta costituzionale, deve rammentarsi in particolar modo *Le leggi di delegazione* (1931).

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila della Democrazia cristiana (come Ambrosini e Mortati), Tosato diede un notevole contributo[49] in quanto membro della Commissione per la Costituzione ed in particolare della seconda Sottocommissione, competente in tema di ordinamento costituzionale, in cui partecipò anche al dibattito sulla forma di governo: [50] egli fu nominato come uno dei relatori sulla tematica del

46 Rispettivamente art. 69, terzo e quarto comma, progetto di Costituzione e art. 72, in part. terzo e quarto comma, Cost.

47 *La Costituzione*, cit., vol. IV, rispettivamente p. 3010 e p. 3249.

48 Sulla figura di Tosato si leggano i numerosi saggi contenuti nel volume M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010.

49 V.E. Cheli, *Il contributo di Egidio Tosato alla formazione della Carta repubblicana*, in Galizia (a cura di), *Egidio Tosato*, cit., p. 251 sgg.

50 Nell'intervento del 5 settembre 1946 Tosato afferma che se la «inderogabile esigenza» di garantire un «governo parlamentare stabile ed efficiente» nell'elaborando testo costituzio-

potere esecutivo e, dopo che la suddetta Sottocommissione si suddivise in due sezioni, operò nella prima dedicata al potere esecutivo.[51]

Tra i numerosi interventi di Tosato alla seconda Sottocommissione-primasezione a partire dal 19 dicembre 1946,[52] merita segnalare gli interventi relativi alla configurazione, da una parte, del capo dello Stato e, dall'altra parte, del capo del Governo sia sotto il profilo strutturale (preposizione alla carica) sia sotto quello funzionale (competenze e ruolo).

Riguardo al presidente della Repubblica sotto il profilo strutturale, Tosato nella seduta del 19 dicembre 1946 si sofferma sulle modalità di elezione di tale organo: scartata l'elezione diretta da parte del popolo, tipica della forma di governo presidenziale, egli respinge l'elezione del capo dello Stato da parte delle Camere riunite, in quanto tale sistema renderebbe il presidente della Repubblica «prigioniero» delle assemblee parlamentari, e suggerisce l'elezione da parte delle Camere riunite, ma integrate da rappresentanti delle Regioni; tale correttivo consente, oltre che di «allargare la base elettorale», altresì di «legare maggiormente le Regioni allo Stato» ed invero la partecipazione di esponenti delle Regioni all'elezione del presidente della Repubblica si giustifica «essendosi lo Stato unitario trasformato in uno Stato a base regionale».[53]

Relativamente al presidente della Repubblica sotto il profilo funzionale, Tosato considera le attribuzioni di tale organo alla luce del suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. Nella seduta del 19 dicembre 1946 Tosato suggerisce di delineare le competenze presidenziali in modo da «assicurare alla figura del Presidente una posizione […] autonoma» soprattutto nei confronti del Parlamento: ciò vale riguardo al potere di scioglimento delle Camere che dev'essere una sua scelta discrezionale (ed appunto a tal fine è utile – come illustrato poc'anzi – non far eleggere il capo dello Stato soltanto dalle Camere), ma altresì, secondo quanto sostiene Tosato nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1947, in riferimento alla nomina del primo ministro che il presidente della Repubblica deve effettuare discrezionalmente (perciò è opportuno – come si illustrerà nell'immediato prosieguo – non prevedere una previa designazione

nale «non potesse venire soddisfatta» egli «esprimerebbe senz'altro la sua preferenza per una forma di governo presidenziale»: *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 936; il "se" indica non una mera ipotesi, ma un incitamento ai colleghi Costituenti ad adottare un governo parlamentare con correttivi: P. Armaroli, «*Se*» *(quella* «*medicina*» *segreta di Egidio Tosato*, in Galizia (a cura di) *Egidio Tosato*, cit., pp. 223-4.

51 Fu designato relatore sul potere esecutivo nella seduta della seconda Sottocommissione del 1 agosto 1946, *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 893 e assegnato alla prima sezione-potere esecutivo nella seduta del 29 novembre 1946, *ibid*., vol. VII, p. 1407.

52 V. gli scritti di G. Amato, S. Labriola in Galizia (a cura di), *Egidio Tosato*, cit., pp. 77 sgg. e 189 sgg.

53 *La Costituzione*, cit., vol. VIII, pp. 1740 sgg.: la prima citazione è tratta da p. 1742, tutte le altre da p. 1740.

parlamentare) giacché egli «è al di sopra, per quanto possibile, dei partiti».[54]

Tali indicazioni di Tosato sono state poi condivise dalla Commissione plenaria e dall'Assemblea ed invero sono state recepite nel progetto di Costituzione e nel testo definitivo della Costituzione: esplicitamente, quanto alle modalità di elezione del presidente della Repubblica;[55] implicitamente, circa la configurazione dei poteri di scioglimento delle Camere e di nomina del capo dell'esecutivo.[56]

Riguardo al primo ministro (come denominato in seconda Sottocommissione, mentre nel progetto di Costituzione viene chiamato primo ministro, presidente del Consiglio e nel testo definitivo della Costituzione soltanto presidente del Consiglio dei ministri) Tosato si sofferma ampiamente nella seconda Sottocommissione-prima sezione. Sotto il profilo strutturale, nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1947 Tosato sostiene l'opportunità di prevedere che il primo ministro venga nominato (dopo esser stato scelto) dal presidente della Repubblica e poi si presenti in Parlamento per chiederne la fiducia; egli respinge la proposta, avanzata da altri Costituenti, di stabilire che il primo ministro sia investito della fiducia dal Parlamento e poi nominato dal presidente della Repubblica: invero tale proposta da una parte «verrebbe a svuotare di ogni contenuto la figura del Capo dello Stato» e dall'altra parte indebolirebbe il primo ministro, che «dipenderebbe dalle Camere per quanto riguarda non solo la sua durata, ma anche la sua nascita».[57]

Relativamente al primo ministro sotto il profilo funzionale, Tosato nella seduta antimeridiana del 7 gennaio 1947 propone di rafforzarne il ruolo, suggerendo di prevedere non solo genericamente che tale organo è responsabile della politica del Governo, ma anche più specificamente che è responsabile «della attuazione» della politica governativa (deliberata dal Consiglio dei ministri ed approvata dal Parlamento): nella seduta del 9 gennaio 1947 Tosato sostiene che al primo ministro devono essere conferiti «i poteri necessari» alla suddetta attuazione, poiché tale organo non è equiparabile ai ministri (non è un *primus inter pares*), ma ha una caratterizzazione peculiare.[58]

---

54 Cfr. *La Costituzione*, cit., vol. VIII, rispettivamente p. 1742 (da cui è tratta la prima citazione) e p. 1798 (da cui è tratta la seconda).

55 Cfr. art. 79, primo comma, progetto di Costituzione e art. 83, secondo comma, Cost.

56 Cfr. artt. 84 e 86, secondo comma, progetto di Costituzione; artt. 88 e 92, secondo comma, Cost.: nella prassi repubblicana i poteri di scioglimento delle Camere e di nomina del presidente del Consiglio sono venuti configurandosi come atti sostanzialmente presidenziali.

57 *La Costituzione*, cit., vol. VIII, pp. 1798 sgg., citazioni tratte da p. 1802 ove rileva che se la proposta da lui criticata fosse accolta «si arriverebbe… ad una forma di Governo di Assemblea»; a p. 1798 sottolinea che il Presidente della Repubblica, essendo «al di sopra… dei partiti, si trova… nella posizione migliore per nominare il Primo Ministro».

58 *La Costituzione*, cit., vol. VIII, la prima citazione è tratta da p. 1780, la seconda da p. 1807 ove si legge anche: la «concezione del Primo Ministro come di un *primus inter pares* è superata è inaccettabile. Nelle condizioni presenti, e in particolare nei Governi di coalizione, essa

Delle indicazioni di Tosato sulla nomina e sulla responsabilità del primo ministro, quella sulla nomina da parte del presidente della Repubblica è stata condivisa dalla Commissione e poi dall'Assemblea, mentre l'indicazione sulla responsabilità per l'effettiva attuazione della politica del Governo non è stata accolta: la prima è recepita sia nel progetto di Costituzione sia nel testo definitivo di essa,[59] la seconda invece no.[60]

Il suggerimento di Tosato di rafforzare il primo ministro si inserisce nella più ampia proposta di delineare un Governo autorevole, in grado di realizzare il programma su cui ha avuto la fiducia parlamentare: nell'intervento alla seconda Sottocommissione-prima sezione nella seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947 afferma che il «problema […] che si pone per la vitalità del Governo parlamentare in Italia […] è […] quello dell'unità e dell'efficienza del Governo»; nella successiva riunione pomeridiana del 10 gennaio 1947 sottolinea la necessità che «il Governo non rappresenti soltanto una raccolta di persone che ad un certo momento si incontrano e poi vanno ciascuno per la sua strada, ma rappresenti un collegio che deve agire unitariamente per sviluppare una politica unitaria, secondo gli impegni assunti di fronte all'Assemblea che ha approvato la sua politica».[61]

Sulla tematica del potere esecutivo, oltre che nelle prime fasi dei lavori della Costituente Tosato intervenne anche in Assemblea plenaria; tra i suoi interventi deve ricordarsi quello assai lungo tenuto nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947 ove egli da un lato ribadisce che per garantire la neutralità del presidente della Repubblica occorre prevedere la sua elezione da parte delle Camere integrate da rappresentanti delle Regioni e con maggioranze qualificate, dall'altro lato conferma la necessità di assicurare al primo ministro i mezzi necessari all'attuazione della politica generale del Governo deliberata dal Consiglio dei ministri e della quale è responsabile.[62]

---

significa la dissoluzione dell'idea e della funzione di Governo».

59 Cfr. rispettivamente gli artt. 86, secondo comma, progetto di Costituzione e 92, secondo comma, Cost.

60 Anche se al primo ministro (art. 89, primo comma, progetto di Costituzione) ovvero al presidente del Consiglio dei ministri (art. 95, primo comma, Cost.) viene attribuita la responsabilità della politica del Governo.

61 La prima citazione è tratta da *La Costituzione*, cit., vol. VIII, p. 1775 ove Tosato esprime la preoccupazione «di dare alla Nazione un Governo che sia veramente tale, e non un Governo parlamentare sul tipo di quelli che in passato hanno determinato la crisi della democrazia»; la seconda citazione si legge *ibid*., p. 1824.

62 *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 2944-2952, in part. pp. 2946-7 e p. 2948.

6. Considerazioni conclusive

Dopo aver esaminato singolarmente i quattro costituenti che furono costituzionalisti, merita svolgere qualche rilievo di sintesi.

Anzitutto deve ricordarsi che per Orlando si sono illustrati i più rilevanti interventi tenuti nella sede plenaria dell'Assemblea costituente, perché egli non era membro della Commissione per la Costituzione né delle sue articolazioni interne, laddove per Ambrosini, Mortati e Tosato sono stati esaminati solo alcuni degli interventi svolti nella seconda Sottocommissione e soltanto riguardo ai tre temi principali da essi ivi affrontati (rispettivamente: autonomie locali, potere legislativo e potere esecutivo): però occorre precisare che ciascuno dei tre intervenne sia nella seconda Sottocommissione sui temi affrontati dagli altri due,[63] sia in assemblea plenaria su tematiche diverse da quelle discusse nella suddetta, ad esempio riguardo ai diritti.

Inoltre merita tracciare un confronto tra i quattro costituzionalisti costituenti, da cui emerge che dovrebbe distinguersi tra Orlando da una parte, Ambrosini, Mortati e Tosato dall'altra, sotto almeno tre profili: [64] lo stile degli interventi, l'efficacia delle proposte e l'impostazione seguita.

Riguardo allo stile degli interventi, può osservarsi che Orlando conservò, sia pure talvolta mascherato, il sussiego del vecchio maestro, a volte con espressioni paternalistiche,[65] mentre Ambrosini, Mortati e Tosato tennero un atteggiamento più dimesso, anche se talvolta usarono frasi indicative della deformazione professionale del docente:[66] peraltro nessuno dei quattro si arrogò la pretesa di forgiare la nuova Costituzione.

Circa l'efficacia delle proposte, deve sottolinearsi che, come illustrato nei paragrafi

63 A mero titolo di esempio riportiamo che in sede di seconda Sottocommissione:
Ambrosini intervenne sul potere legislativo (ruolo e struttura della seconda Camera) nella seduta del 6 settembre 1946, in *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 951-2, 957-958 e sul potere esecutivo (competenza del Governo ad adottare atti con forza di legge) nella seduta del 12 novembre 1946, *ibid*., pp. 1294-5;
Mortati intervenne sulle autonomie locali (finalità del decentramento territoriale) nella seduta del 29 luglio 1946, *ibid*., pp. 844-5 e sul potere esecutivo (stabilità del Governo) nella seduta del 5 settembre 1946, *ibid*., p. 941;
Tosato intervenne sulle autonomie locali (istituzione delle Regioni) nella seduta del 29 luglio 1946, *ibid*., pp. 841 sg., sul potere legislativo (rappresentanza che si esprime nella seconda Camera) nella seduta del 25 settembre 1946, *ibid*., pp. 1097-1099.

64 Si tralasciano altri profili come il carattere dei quattro costituzionalisti: ad esempio per un confronto tra Mortati e Tosato sotto l'aspetto caratteriale, Armaroli, *«Se» (quella «medicina» segreta di Egidio Tosato*, cit., p. 225.

65 Ad es. l'espressione «credete a me» usata da Orlando in Assemblea, seduta antimeridiana del 13 giugno 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 2339.

66 Ad es. la frase di Ambrosini pronunciata in Assemblea, seduta antimeridiana del 10 giugno 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 2287: «ho portato i libri […] li lascio a disposizione di quelli che vogliono controllare».

precedenti, le indicazioni prospettate da Ambrosini, Mortati e Tosato furono molto spesso recepite, mentre le critiche di Orlando non furono accolte.[67]

Quanto all'impostazione seguita, il contributo all'elaborazione della Costituzione dato da Orlando s'ispirava al passato, mentre quello fornito da Ambrosini, Mortati e Tosato guardava al futuro, come dimostra emblematicamente la diversa configurazione del regime parlamentare proposta dall'uno e dagli altri: Orlando avrebbe voluto istituire, salvo la sostituzione del presidente della Repubblica al Re, una forma di governo parlamentare come quella inveratasi nell'Italia monarchica sotto il vigore dello Statuto albertino (monarchia parlamentare) e perciò criticò il modello poi prevalso; gli altri tre costituzionalisti costituenti hanno prospettato per l'Italia repubblicana un modello di governo parlamentare diverso da quello operante nel passato cioè un modello nuovo.

Il divario tra concezione antica e moderna era evidente allo stesso Orlando[68] ed espressa da altri costituenti: l'on. Tupini, afferma: «non dobbiamo dimenticare che facciamo una Costituzione nuova… che tiene conto delle esigenze nuove dei tempi»;[69] successivamente l'on. Ruini, dopo aver ricordato una frase di Orlando («viviamo in un momento … in cui il vecchio muore… ed il nuovo non è nato») asserisce: «Non possiamo conservare ciò che muore; manteniamo gli istituti e le forme ci sembrano indispensabili per cercare, intanto, le vie del nuovo».[70]

In conclusione può affermarsi che il contributo dei costituzionalisti costituenti fu essenziale, ma discreto: essi, anche se non pretesero di forgiare la nuova Carta costituzionale – che invero non fu una Costituzione professorale in senso proprio –, tuttavia influirono in maniera determinante sulla Costituzione repubblicana: in senso critico Orlando, in senso costruttivo gli altri tre; invero le proposte di Ambrosini, Mortati e Tosato sulla disciplina delle autonomie locali nonché del potere legislativo ed esecutivo furono in gran parte accolte dagli altri costituenti e confluirono nel testo della Costituzione.

Merita infine sottolineare che nei costituzionalisti costituenti presi in esame emerge non solo la convinzione – che avevano tutti i membri dell'Assemblea costituente – dell'importanza del compito di redigere la nuova Costituzione italiana, ma anche la consapevolezza – tipica della loro professione e sensibilità di docenti

67 Cfr. rispettivamente i paragrafi 3, 4 e 5 ed il par. 2.

68 Cfr. l'intervento iniziale nella seduta dell'Assemblea costituente del 25 giugno 1946, in *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 1 (ove dice, riferendosi a se stesso, «il vecchio… rappresenta tutto il passato di una storia che si è chiusa») e l'intervento finale nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, *ibid*., p. 4606 («il mio punto di vista era quello antico… il vostro era quello moderno»).

69 Cfr. l'intervento in Assemblea, seduta del 23 aprile 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 1164.

70 Cfr. l'intervento in Assemblea, seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3472.

di diritto costituzionale – del ruolo che tale Costituzione avrebbe dovuto svolgere nella neonata Repubblica italiana ossia di formare le nuove generazioni di cittadini; soprattutto Mortati ha inserito, nei suoi interventi, considerazioni per così dire educative come quella, ancora di estrema attualità, effettuata nell'intervento alla seconda Sottocommissione-prima sezione del 9 gennaio 1947: gli enunciati costituzionali che si stanno redigendo «rappresentano […] dei precetti pedagogici, che possono servire di incitamento a promuovere un determinato costume» e dunque a costruire la nuova democrazia dell'Italia repubblicana.[71]

71 Cfr. *La Costituzione*, cit., vol. VIII, p. 1809; v. anche più pessimisticamente p. 1794: se la «influenza della Costituzione sul costume […] dovesse essere scarsa, sarebbe inutile fare una Costituzione».

SEZIONE II

I PROCESSI E LE DINAMICHE

FRANCESCO BONINI

LA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

M. Tocqueville croit qu'il convient de donner au Président de la république à peu près les prérogatives d'un roi constitutionnel, moins la durée, l'inviolabilité et l'irresponsabilité.[1]

Così, al momento dell'"invenzione" del presidente della Repubblica nella storia costituzionale europea, nel Comitato della Costituente francese del 1848.

Quasi cento anni più tardi la Costituente italiana fa i conti con lo stesso plesso di questioni relative alla definizione del profilo del capo dello Stato repubblicano: si confronta infatti con la stessa vicinanza con l'esperienza monarchica, ma anche con la varietà di sviluppi dell'istituzione presidente della Repubblica in Europa e segnatamente in Francia e in Germania. Ferme restando le considerazioni su quella che potremmo definire non utilizzabilità dell'esempio americano, ovvero, come si dirà in modo quasi unanime, in Costituente, e ribadisce Ruini il 23 ottobre,

un regime che ha fatto magnifica prova al Nord, pessima al Sud d'America; e non si è mai trapiantato in Europa, dove si è invece realizzato per forze storiche, nel solco dell'esempio e della "scoperta" inglese, il tipo di Governo parlamentare o di Gabinetto.

1 In P. Craveri, *Genesi di una costituzione. Libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli, Guida, 1985, p. 155.

Senza ripercorrere qui il dibattito costituente[2] ci limiteremo nel primo paragrafo a delineare i caratteri dell'istituzione, facendo riferimento al contributo dei relatori del progetto di Costituzione, ovvero Mortati, Conti, e soprattutto Tosato e Ruini. L'esponente comunista Vincenzo La Rocca infatti nella sua schematica relazione si limita a proporre «una base organica ai provvedimenti per le circostanze di eccezione», poi più diffusamente nell'intervento del 12 settembre mostra come i comunisti in realtà si contentino di giocare di sponda su tutte le questioni istituzionali, dunque anche sul presidente, alla luce anche dell'esito della prima Costituente francese.

Fissato questo quadro, "allo stato nascente", nei successivi paragrafi cercheremo di cogliere le dinamiche istituzionali della presidenza anche in questo caso non in modo sistematico, ma identificandone alcuni tratti, che ci sembrano i più significativi per la complessa identità. Concluderemo su una valutazione di quella che, con una espressione che riprendiamo da Constant, possiamo chiamare la *force* della presidenza.

1. Sui caratteri della presidenza

Al riparo del punto di incontro, un minimo comune denominatore raggiunto non senza difficoltà ed ambiguità, rappresentato dall'ordine del giorno Perassi, approvato in seconda Sottocommissione il 5 settembre 1946, che conviene su una qualche forma di razionalizzazione del parlamentarismo, si arriva, come formalizzato negli articoli da 83 a 91, ad un profilo del presidente della Repubblica funzionale al fatto per cui, come sintetizza con una formula icastica Egidio Tosato, «per il funzionamento del governo parlamentare occorre che il Capo dello Stato non sia né troppo debole né troppo forte».[3]

Nella relazione sul potere legislativo Costantino Mortati aveva configurato tre possibili tipologie:

> Il Capo dello Stato può essere configurato in vari modi e precisamente: o con funzioni puramente rappresentative (tipico in questo senso il progetto di costituzione francese del 1946, non ratificato dal *referendum*), oppure con competenza di intervento attivo, più o meno penetrante, nelle varie funzioni dello Stato, o infine come organo estraneo alla determinazione e all'attuazione del giudizio politico, e quindi distinto dai vari poteri e titolare di un quarto potere, neutro o moderatore, quale cioè guardiano della costituzione. In quest'ultima ipotesi la funzione veramente caratteristica del Capo dello Stato è di accertare la corrispondenza degli orientamenti popolari con quelli degli organi rappresentativi e di questi ultimi tra di loro, onde mantenere una costante armonia.[4]

2 Ho avuto occasione di delineare il tema in *Il capo dello Stato: i retaggi della Monarchia e le prerogative della Repubblica*, in M. Ridolfi (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, Viella, 2014, pp. 27-46.

3 E. Tosato, *Il Capo dello Stato e il governo*, in *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma, Studium, 1947, p. 174. Si veda per la commissione da lui presieduta M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 401.

4 La relazione Mortati è pubblicata in *La nuova costituzione italiana* ma anche è dispo-

È una precisa indicazione di rotta, cosicché, tra la Costituzione francese di quella che sarà la Quarta Repubblica e l'esperienza di Weimar, si traccia una linea ulteriore, che fa chiaro riferimento alla Terza Repubblica francese, ovvero all'orléanismo. Tanto più in presenza di una recentissima esperienza monarchica.

Ma arriviamoci con ordine.

Conti nella sua relazione si limita ad una affermazione di principio per cui

> Il Capo dello Stato deve essere l'organo, che, oltre rappresentare l'unità dello Stato all'interno ed all'estero, esercita una funzione moderatrice nel giuoco delle parti politiche che si alternano nella direzione del Governo dello Stato, avendo soprattutto il compito di essere il guardiano della Costituzione, cioè di assicurare che le norme costituzionali siano lealmente osservate a cominciare dal Governo.

Tuttavia nell'intervento in aula, ovvero nella replica dei relatori al dibattito generale sulla seconda parte della Costituzione, il 19 settembre è molto chiaro, a proposito del profilo:

> Ricordo le discussioni che feci con l'amico onorevole Perassi, cinque, sei, sette anni or sono. Ci siamo convinti da allora che il sistema presidenziale per l'Italia non è assolutamente accettabile. Siamo favorevoli al sistema che in Francia non diede cattivi risultati. In fondo si tratta di un potere che, in certi momenti e per certe funzioni, si afferma come e quanto è necessario, ma di un potere che per tutto il resto è *au dessus de la mêlée*, è fuori della mischia ed è di natura arbitrale al di sopra di tutto e di tutti.[5]

D'altro canto anche in Francia, nel corso del tumultuoso processo costituente della Quarta Repubblica, lentamente si recuperano tratti della Terza, man mano che si fuoriesce dalla deriva convenzional-assemblearista inizialmente proposta dalle sinistre, che avevano liquidato le posizioni riformiste di de Gaulle (ma anche di Blum).

Come era stato nel 1875, anche in Italia il profilo del presidente nasce dalla rovina di quello che Ruini, sempre nella discussione del 19 settembre definisce il «pilone regio» di quell'edifico a due piloni che a suo dire poteva schematizzare la struttura dello «Stato parlamentare».

Ne conseguono, argomenta Ruini, due «tendenze estremiste», quella del governo di assemblea o di convenzione e quella nostalgica. Di qui in positivo la necessità di «ristabilire in altra forma, democraticamente, il pilone crollato», alla luce del fatto che «noi vogliamo ricordare e subordinare tutti gli organi dello Stato alla sovranità popolare».

A questa allora, «per elezione indiretta», è ricondotta anche l'elezione del capo dello Stato, che dunque – è bene tenerlo presente come elemento strutturale della storia costituzionale della Repubblica – si deve ritenere a pieno titolo appunto un

---

nibile in rete, sul sito https://storia.Camera.it/, cui si rimanda per tutte le citazioni puntuali delle discussioni in Commissione e in Assemblea.

5 A.P. Assemblea costituente, *on line* in https://storia.Camera.it/, 19 settembre 1947, p. 335.

appuntamento elettorale. Che non a caso avrà anche dei tratti periodizzanti, come avremo modo di osservare.

Ruini, ribadendo la scelta per un sistema parlamentare, sottolinea che: «Sarebbe imperdonabile imprudenza sradicarlo ed abbandonarlo nel procedere alla ricostruzione del nuovo Stato», ma riprende le considerazioni di Mortati, che aveva affermato l'importanza dell'introduzione del referendum e dello scioglimento, per cui la variante italiana adottata nel progetto secondo Ruini si poteva definire «semiparlamentare»:[6]

> Quello italiano – aveva infatti osservato Mortati 18 settembre 1947 – non si conforma al tipo di regime parlamentare puro, ma invece realizza un tipo di regime parlamentare misto o semidiretto. Perché lo scioglimento importa il deferimento all'arbitrato popolare di determinate controversie o questioni costituzionali. Il referendum è precisamente sulla stessa linea, risponde alle stesse esigenze e tende alla stessa finalità dello scioglimento.[7]

Si tratta di una sintesi molto chiara e una sostanziale eco delle proposte che la scuola di Strasburgo, da Carré de Malberg a René Capitant, aveva avanzato nei primi anni Trenta per uscire dall'*impasse* del «parlamentarismo assoluto» che stava bloccando la Terza Repubblica.

In concreto il profilo del presidente della Repubblica viene definito da Egidio Tosato in Sottocommissione. Cade in Aula la proposta di un ballottaggio davanti al suffragio universale, esauriti i primi tre tentativi di elezione a maggioranza qualificata, da parte di un collegio che, per sottolineare la soggettività propria del presidente, non si vuole fare assolutamente coincidere con il Parlamento. A questo fine si provvede ad aumentare in Aula fino a tre il numero dei rappresentanti delle regioni.[8]

Il risultato bilanciato era già stato affermato da Ruini, presentando il progetto di Costituzione. Aveva tenuto a sottolineare il significativo e peculiare profilo del presidente della Repubblica, sottratto definitivamente allo spazio dell'esecutivo, sancendo così la parabola compiuta durante la vigenza dello Statuto. Rimarca però che

6 Di «aspetto semiparlamentare del sistema» parlerà anche Cesare Salvi, relatore del progetto di riforma costituzionale nella Commissione D'Alema, nella seduta n. 66, 22 ottobre 1997, p. 2637 degli *Atti*, disponibili on line.

7 A.P. Assemblea costituente, cit., p. 303.

8 «Durante la discussione - si legge nel primo organico commentario ai lavori costituenti, redatto dal Segretariato generale della Camera dei Deputati - i sostenitori delle varie tesi riguardanti la composizione del collegio presidenziale si richiamarono ai precedenti di diritto costituzionale comparato, facendo notare come la elezione indiretta dalle assemblee legislative fosse in vigore in: Francia, U. R. S. S., Svizzera, Cecoslovacchia, Polonia e Turchia; quella popolare diretta in: Portogallo, Austria e Germania (Costituzione di Weimar); quella popolare indiretta (di secondo grado) in Argentina e negli Stati Uniti, e come solo la Spagna (Costituzione repubblicana del 1931) usasse un sistema misto (Cortes, integrate dai cosiddetti "compromisarios" eletti, in numero eguale ai deputati, a suffragio universale), dovuto al fatto che il sistema parlamentare colà vigente si basava sul principio dell'uniCameralismo».

questa sottrazione non ne sminuisce la figura, che tiene invece a valorizzare. Rispetto al primo ministro (così ancora definito nel progetto di costituzione) «ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri». La notazione è significativa e rivela la linea di definizione del potere *en dehors*, su cui torneremo in conclusione. Parla di «missione di equilibrio e di coordinamento», ma in senso politico appunto, dunque dai profili aperti e variabili. Resta infatti, molto chiaro il presupposto orleanista, ovvero il fatto che, nel processo continentale di sviluppo istituzionale, il capo dello Stato non è mai stato definitivamente espulso dal circuito della decisone politico-istituzionale, come è invece avvenuto nel sistema Westminster (e avverrà di lì a poco nella Repubblica Federale). Non più «pilone», ma comunque, per restare nella metafora ingegneristica, un decisivo «tirante» che garantisce la tenuta della costruzione.

Nitti, il 22 ottobre, nel vivo della discussione sugli articoli, con la consueta vena polemica, appena applicata alla scelta del Quirinale, già dimora di papi e di re, criticando il settennato, «adottato perché c'è in Francia», ribadisce però quello che ci interessa, ovvero l'importanza (e le motivazioni) del riferimento alla Terza Repubblica: «la Francia fece una Costituzione repubblicana con criteri monarchici, perché quella del 1875 fu una costituzione scritta da monarchici, che lasciò al Presidente funzioni e attribuzioni esteriori piuttosto monarchiche che repubblicane». Qualcosa del «retaggio monarchico»[9] continua insomma ad operare.

Egidio Tosato era ben consapevole del contesto sistemico. Nella sua relazione aveva sottolineato l'impegno ad attuare l'ordine del giorno Perassi, ovvero «adottare la forma di governo parlamentare, ma di adottarla con quei dispositivi costituzionali che valgano ad ovviare ai più gravi inconvenienti che essa, nella situazione data, naturalmente presenta». Ma aveva anche ammesso che «il compito che si tratta di assolvere appare oltremodo arduo. Non voglio pensare alla quadratura del circolo, ma non posso nemmeno accarezzare delle illusioni».[10]

In questo disegno di razionalizzazione un ruolo giocava anche il presidente. Ne consegue la sottolineatura da parte di Ruini, sempre in sede di presentazione, che «non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si vuole vedere in altre costituzioni» e dunque «deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale».

Una posizione e un disegno che sarà sottoposto, come tutta la Costituzione, alle dinamiche dell'attuazione. Che si realizzava nel nuovo contesto, non formalizzato in Costituzione, ma ben presente in Costituente, del ruolo dei partiti espresso da Lelio Basso nella pur equivoca formula della «democrazia dei partiti». È questo il dato

9 F. Bonini, *Un retaggio monarchico nelle istituzioni della Repubblica?*, in «Cheiron», 25-26, 1996, monografico su *La monarchia nella storia dell'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni,* a cura di F. Mazzonis, pp. 103-127.

10 Tosato, *Il Capo dello Stato e il governo*, cit., p. 175.

fondamentale che determina il sistema parlamentare italiano, assai più dell'ordine del giorno Perassi. Così qualche anno più tardi Mortati, quasi delineando un bilancio delle dinamiche appunto dell'attuazione, non esiterà a collocare il Presidente tra le «controforze» al *parteien-staat* che si era intanto corroborato, peraltro non senza coerenza con il percorso costituente.[11]

Dal canto suo il giurista che aveva denunciato la «partitocrazia» aveva riconosciuto che

> al vertice dello Stato la carta repubblicana colloca dunque un organo che, come sfugge almeno in parte al controllo partitocratico per il modo della sua elezione (a scrutinio segreto), così si mantiene poi fuori del sistema per la stabilità della lunga carica a termine fisso e per la personalità dell'azione, collegata alla sua molto limitata responsabilità politica verso le camere.[12]

In un tale quadro costituzionale cercheremo di cogliere le dinamiche dell'attuazione e dello sviluppo della nuova istituzione non tanto facendone la storia, per cui si stanno accumulando materiali diversi, anche se ancora manca come persuasiva ricostruzione d'insieme,[13] ma scandendo alcuni temi qualificanti del profilo delineato appunto in Costituente.

Avendo superato in durata la Terza Repubblica, che oltralpe resta il regime più longevo, la Repubblica italiana ormai cataloga 13 mandati, considerando quello iniziale e anomalo di De Nicola, che in realtà durò poco meno di un biennio, quanto il secondo di Giorgio Napolitano, unico caso di rielezione, anche se esplicitamente *ad tempus*.

Mediamente sono assai più anziani dei presidenti francesi della Terza e della Quarta Repubblica, sono *over* 65 e più normalmente *over* 70, al momento dell'elezione, con l'unica eccezione di Francesco Cossiga.

I presidenti della Repubblica italiana, come del resto quelli della Terza (ma anche della Quarta, superata l'intemperanza convenzionale iniziale) Repubblica sono accomunati da alcune caratteristiche, le cui eccezioni confermano la regola:

- presentano una significativa esperienza istituzionale, in particolare come presidenti di Assemblea, o ministri e comunque un lungo *cursus* dal quale comunque risalta il fatto che
- non sono *leader* di partiti di primo piano e anche per questo

11 Ho analizzato questa dialettica in *Una «istituzionalità cosiddetta esterna». Sui partiti nella storia costituzionale della repubblica*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza, G. Rivosecchi (a cura di), *Partiti politici e sistema ordina mentale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2018, pp. 19-39.

12 G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, [1967], cito dalla terza ed. con pref. di A. Panebianco, Milano, Corbaccio, 1995, p. 436.

13 Si vedano da ultimo i materiali raccolti in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018.

- sono eletti ad una età per cui non si configura un successivo impegno pubblico.

In sette casi ex presidenti di Assemblea, in nove già ministri, ma solo in due casi già presidenti del Consiglio, peraltro in compagini politicamente poco profilate, che governano in fasi di transizione politica. I "cavalli di razza", ovvero i *leader* di partiti di primo piano, i presidenti del Consiglio di forte spessore politico non sono candidati, o, quando lo siano, in forme esplicite o coperte, sono impallinati – a scrutinio segreto – dal fuoco amico, i cosiddetti "franchi tiratori".

2. L'elezione

Come emerge dai dibattiti preparatori l'elezione presidenziale è una vera e propria tornata elettorale, sia pure di secondo grado. La qualificano come tale lo scrutino segreto e la decisione di allargare l'elettorato ai rappresentanti delle regioni, comparsi già al momento dell'elezione del 1948, sia pure limitatamente a quelli dell'Assemblea regionale siciliana eletta per la prima volta il 20 aprile 1947. Quelli di Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, si aggiungeranno per l'elezione del 1955.

Tornata elettorale indiretta, ma di indubbia rilevanza nella storia politica e costituzionale della Repubblica, senza potere entrare nella storia delle elezioni, ne tenteremo di cogliere le dinamiche, mettendone in evidenza alcune caratteristiche per fissarne una tipologia. L'elezione presidenziale è determinata, e il suo esito determina lo stato del sistema politico e delle stesse forze politiche.

Sul lungo periodo delle 13 elezioni presidenziali, la scansione periodizzante che interessa la storia elettorale e politica della Repubblica al 1994 non sembra rappresentare uno spartiacque particolarmente rilevante.

Forse proprio per le peculiari e cangianti caratteristiche del maggioritario all'italiana, coeso alle scadenze elettorali e frammentato in Parlamento, forgiato nel 1994 ed entrato in crisi alle elezioni del 2013, le quattro elezioni presidenziali del ventennio presentano tutte le tre differenti tipologie, già sperimentate nella fase proporzionale: elezioni unanimistiche al primo turno, elezioni maggioritarie, elezioni di largo, ma più o meno travagliato consenso.

L'elezione di Ciampi avviene nel 1999 al primo turno, con il 71,4% dei voti. Questa modalità si era presentata solamente altre due volte, con percentuali lievemente superiori. De Nicola in Assemblea costituente era stato eletto con il 73%, con l'esplicito dissenso solamente del gruppo dell'Uomo qualunque, ma senza un candidato contrapposto. Cossiga, in un contesto di governo pentapartito, ma operante in un quadro di regolazione allargata del sistema politico con modalità post-consociative, nel 1985, era stato eletto con il 76%, contrari solo gli elettori del Partito radicale e di Democrazia proletaria, senza un candidato contrapposto. De Mita aveva preso atto del veto comunista su Andreotti e sigla un accordo con Natta segretario Pci. A Ciampi, il cui nome era stato concordato tra il presidente del Consiglio D'Alema e il capo dell'opposizione Berlusconi, non votato da Rifondazione comunista, era invece stato

contrapposto il candidato di bandiera della Lega nord.

La seconda modalità degli anni del maggioritario all'italiana è realizzata in occasione delle elezioni di Napolitano - uno e Mattarella, rispettivamente nel 2006 e nel 2015: si tratta di una forma immediatamente maggioritaria, avvenuta cioè al momento della diminuzione del *quorum*, ovvero al quarto scrutinio, rispettivamente con il 54,8 e il 66,8% dei voti. Anche a Napolitano, come a Ciampi, si erano opposti i voti di Lega nord, che aveva presentato un candidato di bandiera, e Prc, mentre gli elettori del centrodestra tradizionale si erano astenuti. Non dissimile la modalità dell'elezione di Sergio Mattarella, cui si contrappongono i candidati di bandiera del Movimento 5 stelle e di Lega e Fratelli d'Italia, mentre Forza Italia deposita scheda bianca.

In realtà questa modalità che chiameremmo "maggioritaria" si era già realizzata agli albori della Repubblica. Al quarto scrutinio infatti era stato eletto Luigi Einaudi, nel 1948, con il 57,8 % dei voti.

Sempre al quarto scrutinio era stato eletto anche Gronchi, sette anni dopo, ma con il 78%, con modalità che potremmo definire di largo consenso, non immediato, ma risultante da un complesso travaglio, determinato dal fenomeno dei "franchi tiratori", una caratteristica permanente di una elezione caratterizzata da un elettorato limitato nel numero e dal voto segreto. Tanto nel 1948, che nel 1955 i candidati sostenuti inizialmente dalla Democrazia cristiana, il partito di maggioranza che necessariamente rivendicava la designazione, e in concreto dalla *leadership*, ovvero De Gasperi nel 1948 e Fanfani nel 1955, sono affossati rispettivamente il repubblicano Sforza e il moderato di area Dc, il presidente del Senato Merzagora. Il primo viene colpito dalla fronda dossettiana e specularmente il secondo dall'opposizione interna post-degasperiana nella Dc guidata con piglio forte da Amintore Fanfani.

Einaudi, come nel caso della prima elezione di Napolitano e in quella di Mattarella – non a caso presentato dal partito democratico solo nella quarta votazione – viene però eletto dalla maggioranza di governo, in una elezione che ha anche l'obiettivo di certificarne la soggettività. Le sinistre avevano avviato una interlocuzione per una convergenza sulla nuova candidatura al quarto scrutinio, che tuttavia De Gasperi respinge, coerentemente appunto con una visione maggioritaria del contesto del sistema politico. Così comunisti e socialisti finiranno per convergere, senza che l'interessato lo abbia desiderato, sul nome di Vittorio Emanuele Orlando.

Nel 1955 invece, dopo il cambio in corsa del candidato per l'azione dei franchi tiratori, al quarto e decisivo scrutinio l'elezione di Gronchi, pur scontando l'assenza di decine e decine di voti democristiani, avviene con il 78,8%, la maggioranza più ampia della storia, seconda solo a quella che elegge, anche se al 16° turno, Pertini, con l'82,3% dei suffragi, in piena solidarietà nazionale. Anche in questo caso si arriva al risultato attraverso un complesso gioco che porta attraverso lo scrutinio segreto ad impedire l'affermazione del candidato più gradito alla segretaria del partito designato per la presidenza, il Psi da poco guidato dal Bettino Craxi.

Elezioni di ampio consenso e di gestazione assai complessa sono anche quelle di

Scalfaro e di Saragat. In entrambi i casi la Dc è costretta ad abbandonare, per l'azione dei franchi tiratori, il proprio candidato, Forlani (ma in modo coperto anche Andreotti) nel 1992 e Leone e Fanfani nel 1964. L'ampia convergenza è formalizzata per Scalfaro dall'emergenza antimafia, mentre quasi trent'anni prima si era fondata sul riferimento al cosiddetto "arco costituzionale", che il *leader* socialdemocratico evoca rivolgendo un appello per la convergenza dei «voti di tutti partiti democratici e antifascisti».

Una dinamica simile, a dimostrazione che l'elezione presidenziale mantiene una sua caratteristica propria anche nelle diverse fasi della storia costituzionale della Repubblica, si produrrà in occasione della seconda elezione di Napolitano, persuaso al *bis* dopo che i franchi tiratori del Partito democratico avevano affossato nell'ordine le candidature di Franco Marini, che pure aveva un profilo adeguato, in quanto ex presidente di assemblea ed ex ministro, ma soprattutto di Romano Prodi, la cui mancata elezione conferma il dato strutturale per cui i "cavalli di razza", sia nella fase proporzionale che in quella maggioritaria della Repubblica, non possono ambire alla presidenza, per la comprensibile diffidenza delle *leadership* in campo.

Elezioni maggioritarie nel senso stretto del termine, ovvero con basso margine, rispettivamente il 51,8% e il 51,3%, e una intensa conflittualità sono le elezioni di Segni, al 9° scrutinio, e di Leone, al 23° – era la vigilia di Natale 1971, la più lunga e tormentata nella storia della Repubblica. È la quarta ed ultima tipologia.

In entrambi i casi, per la divisione della Dc, servono i voti delle destre. In effetti l'elezione presidenziale (con voti non determinanti per Gronchi, ma determinanti per Segni e Leone) è l'unica occasione – esplicita ancorché coperta – per una partecipazione dei monarchici, ma soprattutto del Movimento sociale alla dinamica istituzionale di vertice, tali non risultando le fiducie di fatto concesse agli esecutivi della fase declinante del centrismo.

Sommariamente definita una tipologia delle elezioni in quattro categorie: consensuale immediata o elaborata e maggioritaria immediata o conflittuale, un altro elemento che risalta dalla sintetica osservazione delle elezioni presidenziali, in quanto vere e proprie elezioni, è il rapporto di queste con gli altri appuntamenti elettorali (politiche, amministrative e referendum), che segnano le varie stagioni politiche.

Sono eletti da Camera "nuove" De Nicola, Einaudi, Scalfaro, Napolitano 1 e Napolitano 2. Scioglieranno rapidamente le Camere che li hanno eletti Leone, dando così origine all'effimero ciclo neo-centrista e Pertini, ma sempre in termini non conflittuali.

Come non farà Scalfaro, la presidenza cerniera della storia della Repubblica. Già abbiamo ricordato come l'elezione si sia prodotta «sotto dettatura» della strage di Capaci, dopo che, come peraltro era accaduto in altre occasioni, e si produrrà successivamente, i franchi tiratori avevano affossato la candidatura esplicita del segretario Dc Forlani e quella coperta del presidente del Consiglio uscente Giulio Andreotti, portando al Quirinale l'appena eletto presidente della Camera, con il vantaggio anche

di liberare lo scranno di Montecitorio per un esponente del partito successore del Partito comunista, che aveva tenuto questo incarico fin dal 1976.

L'elezione presidenziale è il punto gravitazionale del ciclo elettorale del cambiamento di sistema politico, tra due assetti della Repubblica.

Il ciclo inizia con il referendum del 1991, che destabilizza l'alleanza di governo. Intervenuta una leggina costituzionale per permettere lo scioglimento del Parlamento fisiologico pur in semestre bianco (l. cost. n. 1 del 4 novembre 1991), il presidente Francesco Cossiga lancia al sistema politico l'ultima sfida del suo settennato, decidendo il 25 aprile 1992, due giorni dopo l'inizio della nuova legislatura, di lasciare con dieci settimane d'anticipo sulla scadenza del mandato il Quirinale. Le politiche del 1992 avevano mostrato la debolezza del quadro politico, puntualmente riflessa negli scrutini che si susseguono vanamente fino al 16°.

La soluzione dall'esterno per l'elezione presidenziale si riverbera nell'importanza dell'azione della magistratura nel quadro di Tangentopoli, che determina l'azione del presidente e impatta sul referendum del 18 aprile 1993. Quarto e decisivo appuntamento di un ciclo elettorale del cambiamento del quale dal Quirinale prima Cossiga, poi soprattutto Scalfaro sono stati protagonisti. Fino alla decisione dello scioglimento del 16 gennaio 1994, il cui esito peraltro sarà politicamente opposto a quello atteso. E questa eterogenesi dei fini porterà all'aspetto inedito dei mandati presidenziali del maggioritario, ovvero le coabitazioni.

In realtà elezioni e mandati presidenziali ciclici, ovvero coerenti con il quadro politico, possono essere definiti in realtà solamente quelli di Einaudi e Saragat, le sole due presidenze che iniziano e si concludono in un quadro caratterizzato dalla medesima formula politica, anche se ormai corrotta al momento della fine dei rispettivi settennati. Anticiclico per eccellenza è il mandato di Giovanni Leone, dal neo-centrismo alla solidarietà nazionale. Dopo il 1993 poi, per effetto del sistema delle puntuali «alternanze per disperazione»,[14] ovvero dei cambiamenti di maggioranza che si producono ad ogni consultazione elettorale, è generale un quadro di «coabitazione», più o meno accentuata, cioè conflittuale. Le forme delle coabitazioni, la regola degli ultimi quattro settennati, uno dei quali reiterato, prevedono un presidente eletto da una maggioranza di centro-sinistra che coabita per parti del mandato con governi di centro-destra, o, come nel 2019 con una maggioranza "populista".

In ogni caso comunque al fine di caratterizzare la figura del presidente, in relazione alla sua maggioranza, risultano emblematiche le parole di uno dei presidenti eletti con più ampio suffragio, Giovanni Gronchi:

> Sono contento del modo in cui questa investitura è venuta, voglio dire della quasi unanimità che mi rende indipendente da ogni partito e fazione. Tolga dai seicentocinquantotto suffragi che mi sono

14 L'ho argomentato nella mia *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, pp. 11-12

piovuti addosso quelli della destra: risulto eletto ugualmente con largo margine. Ne tolga quelli delle sinistre e le conseguenze non cambiano. Ciò mi consentirà di essere il capo dello Stato davvero e non il fiduciario di una parte.[15]

Connesso dunque, ma svincolato, dotato di una *force*, che tuttavia si può attivare soltanto ad intermittenza, non è provvisto di una propulsione sua propria.

Si pone così il problema decisivo del rapporto tra i presidenti e le maggioranze che li hanno eletti, ovvero dell'inserimento del settennato,[16] che era stato esplicitamente pensato nel quadro del sistema politico e dei suoi tempi, come un tempo inusitatamente lungo, proprio per affermare l'autonomia del presidente. Quella che Leopoldo Elia argutamente chiama «la sicurezza della *tenure*»[17] è uno degli elementi che meglio ne caratterizzano la *force*, *en dehors* del sistema politico.

3. Dinamiche dei settennati

Nei lavori costituenti, una volta fissata la durata del mandato, riprendendo il modello francese, seguono discussioni sulla non rieleggibilità, che viene tuttavia esplicitamente respinta. In effetti non ci sarà che un caso di rielezione, peraltro non richiesta, in uno dei ricorrenti momenti di crisi del sistema politico.

Solamente Ciampi, pur oggetto di richieste *bipartisan*, esclude esplicitamente una riconferma. Tutti gli altri, salvo Segni, Leone e Cossiga, che hanno lasciato irrevocabilmente e anzitempo per diversi motivi, non hanno escluso la rielezione. De Nicola è votato dalle sinistre al primo scrutinio del 1948, Einaudi invece dallo schieramento laico e liberale alle elezioni che si tengono a conclusione del suo mandato Gronchi, che godeva dell'appoggio di Mattei, e Saragat. Lo stesso Pertini aveva fatto filtrare la sua disponibilità e decide a sorpresa di dimettersi anzitempo, il 29 giugno 1985, con nove giorni di anticipo sulla scadenza, anche perché irritato per il *fin-de non-recevoir*, con cui questa era stata accolta.

In realtà, come dimostra *e-contrario* la vicenda del secondo mandato di Napolitano, cui viene obbligato da uno schieramento trasversale, le cui *impasse* non esita a stigmatizzare nel discorso di re-insediamento, il rinnovo non è fisiologico, proprio per la dinamica del settennato, che risulta necessariamente anticiclica rispetto agli sviluppi del sistema politico.

Può essere interessante allora cercare di identificare quelli che possono essere de-

15 I. Montanelli, *Incontri: Gronchi*, in «Corriere della Sera», 30 aprile 1955 citato da G. Mammarella, P. Cacace, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 62,

16 F. Bonini, *Il Settennato: da Filadelfia al Quirinale*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 26, 2018, pp. 173-206.

17 Citato in N. Rodolico *et al.* (a cura di), *Storia del Parlamento italiano*, 1983, vol. XIX, p. 260.

finiti *turning point* dei diversi settennati.

Le dimissioni presentate il 25 giugno 1947 segnano il punto di svolta del mandato di Enrico De Nicola. Motivate con problemi di salute marcano invece il dissenso rispetto alle modalità di approvazione del trattato di pace e soprattutto sulla fine dei governi di unità nazionale. Immediatamente, il 26 giugno, l'Assemblea costituente, con 405 voti su 431 votanti, lo rielegge. Ma ormai i rapporti con il governo (e in particolare con il suo capo) sono comunque deteriorati.

Punto di snodo del settennato di Luigi Einaudi sono invece le elezioni del 1953, la fine della stagione degasperiana. Aveva assecondato il passaggio delicato della riforma elettorale e di fatto non si riconosce nel contraddittorio attivismo della nuova segreteria Dc, offrendo una sua interpretazione del secondo centrismo, attraverso una consapevole utilizzazione degli ordinari poteri costituzionali del presidente, a partire da quello di nomina del presidente del Consiglio, nella persona di Giuseppe Pella.

In realtà, il rapporto con la *leadership* del partito di maggioranza determina anche la definizione del *turning point* del terzo presidente, ovvero Giovanni Gronchi. Il punto di svolta del settennato è evidentemente il governo Tambroni, che riconsegna, anche se in modo assai complesso e non privo di contraddizioni, l'iniziativa politica alla segreteria del partito di maggioranza relativa, che insedia Fanfani alla guida del governo detto delle «convergenze parallele». Sarà sempre Moro a determinare con pertinacia il successo della candidatura di Segni alla presidenza della Repubblica nel 1962.

Il punto di svolta del settennato interrotto del professore sassarese sarà proprio la crisi del primo governo Moro: ancora una volta si produce un conflitto (che ancora una volta vede in sostanza soccombente il capo dello Stato) con la *leadership* del partito (e del governo). Segni non ottiene l'uscita di scena di Moro, ma in ogni caso quell'affievolimento o bilanciamento della spinta del centro-sinistra obiettivo peraltro per il quale era stato eletto, per iniziativa dello stesso Aldo Moro.

Se è vero che il mandato di Giuseppe Saragat, «Peppino o'telegramma»,[18] è perfettamente ciclico – indirizzo che trova una formalizzazione nei cosiddetti "incarichi vincolati" appunto alla formula di centro-sinistra - è vero, come per Einaudi, che il punto di svolta è il deterioramento progressivo dell'alleanza di centro-sinistra. Di questa duplice dinamica è parabola la vicenda della riunificazione socialista, che si può identificare come il punto di svolta della presidenza. Decisa il 30 ottobre 1966, naufraga dopo la grave sconfitta elettorale con la formazione, nel luglio 1969, di due nuovi partiti socialisti, in un contesto di crisi politica, in cui si colloca l'elezione del suo successore.

In effetti le dimissioni di Giovanni Leone in diretta televisiva alle 20 del 15 giugno 1978, arrivano dopo un progressivo allontanamento dalla nuova *leadership* del suo

18 V. Gorresio, *Il sesto presidente*, Milano, Rizzoli, 1971, p. 114.

stesso partito ed appaiono come una evidente concessione allo *junior partner* della solidarietà nazionale, che ben poco aveva ottenuto in termini di riconoscimento formale. Il punto di svolta formale, ovvero la certificazione dell'isolamento del Quirinale nel vivo del ciclo elettorale di cambiamento 1974-1976 può essere identificato con il *fin de non recevoir* opposto dalle Camere al suo messaggio sulle riforme istituzionali del 15 ottobre 1975, seguito poi dal respingimento della legge sul Csm, anch'esso caduto nel vuoto parlamentare.

Anche per il settennato Ciampi la periodizzazione può essere definita con uno dei (rari) messaggi presidenziali, quello sul pluralismo e la libertà di informazione del 23 luglio 2002, anch'esso seguito, l'anno successivo, da un rinvio, quello della cosiddetta legge Gasparri, il 15 dicembre: è l'esemplificazione della realtà e delle conseguenti dinamiche di coabitazione, che il settennato di Ciampi illustra con una chiarezza adamantina, incastonata in un persuasivo discorso di patriottismo istituzionale.

Il *turning point* del settennato di Pertini può essere identificato nel ritorno nei ranghi della classica democrazia dei partiti, con lo scioglimento prodromico alla nona legislatura, che conoscerà il governo più longevo della storia della Repubblica proporzionale, quello di Bettino Craxi.

La prima fase, archiviata la solidarietà nazionale, si era caratterizzata fin dall'inizio per due innovazioni rispetto alla prassi della democrazia dei partiti, in cui peraltro si riconosce, ovvero il primo incarico ad un non democristiano, il repubblicano Ugo La Malfa nel gennaio 1979 e la teorizzazione delle due legittimazioni, applicate al primo governo Cossiga, presidenziale e parlamentare. In effetti sarà Pertini, in tutta la storia repubblicana, insieme forse al secondo Napolitano il capo dello Stato dotato di una maggiore libertà d'azione nella scelta dei presidenti del Consiglio.

Il settennato di Francesco Cossiga conosce una parabola speculare, in rapporto al suo predecessore. Il punto di svolta si può identificare nella caduta del muro di Berlino e dei suoi assetti. Ne sono formalizzazione la polemica contro Leoluca Orlando nel settembre 1990 e il disvelamento del sistema *Stay Behind* il mese successivo.

Il punto si snodo viene formalizzato, in termini altamente conflittuali con il sistema politico, con il messaggio sulle riforme istituzionali del inviato alle Camere il 26 giugno 1991, accolto, non diversamente da quello di Leone, da una astiosa indifferenza.

Sarà tuttavia il suo successore il massimo esternatore nella storia delle presidenze della Repubblica. Scalfaro, eletto come espressione del ritrovato equilibrio del sistema politico dopo la devastante esperienza della strage di Capaci, lo smentisce assecondando la spinta di Tangentopoli, di cui è formalizzazione la decisione di non firmare il decreto predisposto dal Guardasigilli Giovanni Conso il 5 marzo 1993, un punto di snodo verso un protagonismo assoluto. Il crinale prosegue con le decisioni che accompagnano rispettivamente la nascita e la fine del primo governo Berlusconi: la lettera condizionante la scelta dei ministri del 9 maggio 1994 e quella di non procedere allo scioglimento delle Camere al momento della sua caduta, specularmente

controversa rispetto a quella di scioglierle un anno prima. La presidenza forse più controversa nella storia della Repubblica[19] poi si incanala, dopo il nuovo scioglimento del 1996, in toni meno tonitruanti.

Detto del settennato Ciampi e della dinamica di coabitazione, il primo settennato Napolitano ne riprende i tratti (ovvero elezione da centro sinistra, con ministeri prima simmetrici e poi di centro-destra). Ha il suo punto di torsione con la formazione del governo Monti, 16 dicembre 2011. Accompagnata politicamente e istituzionalmente dal Quirinale questa esperienza non è speculare a quella de governo Dini, ma mostra un più diretto e motivato intervento del capo dello Stato, che di fatto risulterà il più attivo protagonista nelle dinamiche di sviluppo del dibattito sulle riforme istituzionali. Questa è la modalità scelta per gestire il complesso passaggio della crisi del bipolarismo della prima fase della Repubblica del maggioritario dopo le elezioni del 2013, promuovendo due governi a guida Pd con la malleveria presidenziale. In questo contesto il *turning point* del secondo mandato sono le (previste) dimissioni, non senza il chiaro segnale inviato ad una certa maniera di intendere l'azione della magistratura requirente, culminato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla presidenza della Repubblica e risolto con la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013.

Consumatasi con il referendum sulla riforma della seconda parte della costituzione la crisi del governo Renzi, il *turning point* della presidenza Mattarella è rappresentato dalle periodizzanti elezioni del 2018, avvenute con un nuovo sistema elettorale. Il risultato determina, dopo la gestione di una delle crisi più rocambolesche della storia repubblicana, prima una coabitazione, coerentemente peraltro – sia pure con attori differenti – con tutta la storia del maggioritario all'italiana e successivamente un discreto lavorio – culminato con la formazione del secondo governo Conte - per superarla, così come avvenuto durante la presidenza Napolitano, in modo da evitare lo scioglimento anticipato delle Camere.

4. Le due Presidenze del capo dello Stato.

Poste le dinamiche dei settennati, un elemento importante del profilo istituzionale della Presidenza, in ordine al governo parlamentare e al suo stigma di radice orleanista attiene al rapporto con gli apparati "regalistici", alta funzione pubblica, magistratura, forze armate.

Spia e formalizzazione della titolarità di un ruolo di terminale dell'apparato regalistico, oltre al retaggio monarchico rappresentano dalla titolarità esclusiva del potere di grazia, affermata con la sentenza Corte costituzionale n. 200 del 18 maggio 2006,

19 Lo sottolinea in modo icastico Giuseppe Galasso, *Il presidente e la storia della Repubblica*, introduzione a Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit., p. 20.

sono le presidenze di due istituzioni nuove previste dalla Costituzione, che peraltro echeggiano poteri di antica radice, il Consiglio supremo di difesa e il Consiglio superiore della magistratura. Due presidenze che si raccordano anche con l'articolazione del Segretariato generale della presidenza, che si sviluppa coerentemente con il sistema delle relazioni interistituzionali, in particolare per quanto concerne il circuito della legislazione. In questo particolare profilo più che i poteri formali sul rinvio delle leggi, pure esercitati, ma che Einaudi derubricava a: «consiglio morale privo di qualunque efficacia cogente», salvo le poche decisioni di evidente spessore politico-istituzionale (che sono peraltro già state ricordate) importante è il ruolo di *moral suasion* in particolare per i decreti legge, la cui presentazione «con congruo anticipo» è richiesta per un esame preventivo, che porta a modifiche o respingimenti, che caratterizzano il corso della storia della repubblica del maggioritario dal ricordato caso Conso, al decreto su Eluana Englaro

Il Consiglio supremo di difesa[20] è il primo degli istituti previsti dalla nuova costituzione ad essere attuato, con legge 28 luglio 1950, n. 642 e lo si può ben comprendere alla luce delle considerazioni espresse da Vincenzo La Rocca nella relazione alla seconda Sottocommissione. «Sui compiti del presidente, chiamato a presiedere il Consiglio supremo di difesa, e sui rapporti tra le conclusioni del Consiglio medesimo e le deliberazioni del Consiglio dei ministri nelle medesime materie – scriveva Einaudi - fervono dispute tra i giuristi. L'esperienza non potrà non confortare il criterio, che fin da principio mi pare si imponesse: il Consiglio è il massimo mezzo di consultazione dal quale ciascun organo costituzionale, il quale vi partecipa, dovrà poi trarre ispirazione nell'attuare quei compiti di sua spettanza, che in qualsiasi guisa riguardino la difesa».[21]

Un luogo di riservata e libera discussione, dove il presidente può sviluppare (o non farlo) il suo stile di gestione della porzione "dualistica" del sistema parlamentare italiano.

In un passaggio particolarmente delicato dell'evoluzione del sistema istituzionale il Consiglio viene saldamente ri-ancorato alla presidenza della Repubblica dopo l'emanazione del Regolamento con Dpr 4 agosto 1990, n. 251, con il dpcm 4 maggio 1992, n. 389, peraltro uno degli episodi del "conflitto" che caratterizza i rapporti tra Cossiga ed Andreotti dopo la fine della guerra fredda.

La storia del Consiglio supremo, che è ancora agli inizi, ci conferma il *turning point* del 1953, il protagonismo della presidenza Gronchi, una progressiva attenuazione del profilo e dell'attenzione, marcato a partire dal 1968, fermo restando che,

20 Si veda da ultimo il saggio di N. Labanca, in Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit., pp. 1175-1208

21 L. Einaudi, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla presidenza della Repubblica italiana*, in «Nuova Antologia», 1956, cit. da M. Giannetto, *Storia dei poteri dei presidenti*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit., p. 1045.

come per esempio nel caso della pur breve presidenza Segni, una minore attività di questo organo non smentisce i più informali e ordinari (rilevanti) poteri di influenza, arresto e freno dell'apparato militare.

Le convocazioni sono intermittenti, anche di fronte a sfide complesse della situazione internazionale, come quando si prospetta la decisione sugli euromissili (su cui peraltro viene preventivamente informata la opposizione comunista). Sarà il successore dell'apparentemente poco interessato Pertini, Francesco Cossiga, a riaprire il tema istituzionale, ponendo la questione (che abbiamo ricordato aveva una profonda radice nel passaggio costituente) sul comando delle forze armate in caso di crisi, con una lettera al presidente del Consiglio Craxi, reduce peraltro dalla vicenda di Sigonella.[22]

In effetti il Consiglio viene riattivato da Cossiga e il processo di ristruttazione dei vertici delle Forze armate disposto con la legge 18 febbraio 1997, n. 25, finisce col rafforzarne il profilo. Ad esso segue un ulteriore rafforzamento istituzionale del Consiglio, sancito nel 2000, con un protocollo di intesa tra i segretariati generali del Quirinale e di Palazzo Chigi. Il peso anche formale della presidenza nella gestione delle scelte strategiche viene ribadito nella riunione del 19 marzo 2003, ovvero in pieno *turning point* della presidenza Ciampi, in cui si manifesta una diversità di vedute con il presidente del Consiglio Berlusconi, a proposito della Seconda guerra del Golfo.

L'organo viene regolarmente convocato anche da Napolitano, che formalizza la connessione istituzionale tra «le attività di supporto svolte dalla segreteria del Consiglio e dall'ufficio affari militari della presidenza della Repubblica».

Gronchi, che aveva valorizzato, come abbiamo visto, il Consiglio supremo, presiedendo ben 17 sedute, svolge un ruolo attivo anche nella storia del Consiglio superiore della magistratura. Innanzi tutto sollecitandone l'istituzione, nell'ambito del processo di attuazione cui aveva legato il grande consenso ricevuto al momento dell'elezione, poi aprendone solennemente i lavori al Quirinale il 18 luglio 1959.

Anche in virtù del fatto che, fino all'insediamento al palazzo dei Marescialli, dal 15 febbraio 1962, il Consiglio aveva sede e teneva le sue riunioni proprio al Quirinale, Gronchi partecipa assiduamente ai lavori: solamente il 22 gennaio 1960 firma una delega al vicepresidente, il giurista democristiano già Guardasigilli Michele De Pietro.

Non meno assiduo sarà nel suo breve mandato Antonio Segni, che non esita anche ad entrare nel merito delle diverse decisioni, anche quelle (sempre rilevantissime) relative alle nomine.

In realtà il Csm, al di là dei compiti statutari, diventa anche il luogo in cui si dibattono le questioni relative al ruolo (esempio lo sciopero) e lo statuto complessivo della magistratura, nello sviluppo costituzionale italiano.

22 La relazione di Livio Paladin è pubblicata in «Quaderni costituzionali» 2, 1988, pp. 319-346.

Altrettanto presente, anche se assai meno attivo, è Saragat, coerentemente con lo stile della sua presidenza. Sono anni di grandi trasformazioni della magistratura, che accentua i profili di autogoverno corporativo, iniziando una lunga fase che arriverà di fatto fino al conflitto innescato da Francesco Cossiga. Ne sono segno l'introduzione dei «ruoli aperti», tra il 1966 e il 1971, e la trasformazione del sistema elettorale del Consiglio, dalle categorie alle correnti, in vista della terza consiliatura, insediatasi il 14 marzo 1968. Anche Saragat tuttavia difende le prerogative del presidente, ribadendo un giudizio contrario ad una interlocuzione diretta tra il Consiglio e il Parlamento a proposito della proposta di creare una «commissione speciale per i rapporti con il Parlamento, il governo e la programmazione».

Leone gioca soprattutto il registro tecnico, seguendo con attenzione il Consiglio e le sue nomine. Ma subisce la legge di riforma 22 dicembre 1975, n. 695. Il 30 ottobre l'aveva rinviata per una nuova deliberazione. La legge *Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura*, che aumenta il numero dei consiglieri e sancisce definitivamente la soggettività delle diverse correnti con un sistema proporzionale sulla base di liste concorrenti, è invece approvata senza tenere conto delle sue (pur limitate) obiezioni. Entrambi i vicepresidenti della consiliatura 1976-81 lasciano anzitempo l'incarico, Bachelet, vittima delle Brigate Rosse e Zilletti, compreso nel'elenco degli iscritti alla loggia P2. Le questioni che attraversano la presidenza Pertini vengono al pettine fin dall'avvio della presidenza Cossiga. La dialettica istituzionale con il Csm inizia fin dalla prima seduta, in cui vengono posti i nodi sul ruolo del Csm nel quadro costituzionale e sui poteri effettivi dello stesso presidente, che peraltro fin da Saragat aveva rivendicato con decisione le sue prerogative sull'ordine del giorno. Cossiga interviene direttamente nell'elezione del vicepresidente della consiliatura eletta nel 1986, determinando l'affermazione di Cesare Mirabelli sul candidato comunista Carlo Smuraglia.

Le tensioni si accentuano nella successiva consiliatura, che si apre nel luglio 1990 con l'elezione di Giovanni Galloni, esponente di rilievo della Dc: il capo dello Stato non esita a chiedere l'intervento della forza pubblica nell'aula consiliare il 20 novembre 1991. Documento istituzionale delle poste di questo conflitto è la Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, istituita con decreto del presidente della Repubblica 26 luglio 1990. Suo compito «verificare poteri e limiti degli atti del Consiglio (in particolare in merito alla funzione paranormativa dello stesso), delle funzioni dell'organo di governo autonomo della magistratura e dei rapporti con gli altri poteri dello Stato», al fine di «individuare una più attenta misura nell'esercizio delle mie funzioni in seno al Consiglio e fuori di esso nella mia autonomia politico-istituzionale». Avrebbe dovuto esaminare i problemi della posizione costituzionale e della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del Csm

rispetto all'ordinamento giudiziario della funzione giudiziaria e della funzione giurisdizionale in par-

ticolare, rispetto ai compiti ed alle attribuzioni del ministro di Grazia e Giustizia, identificando altresì il ruolo del conferimento della Presidenza del Consiglio superiore della magistratura al Presidente della Repubblica.

I lavori della Commissione, presieduta da Livio Paladin, e composta da due magistrati – Giuseppe Tamburrino e Carlo Maria Pratis – e dai giuristi Sergio Fois, Sergio Bartole, Giuseppe Di Federico, Gustavo Zagrebelsky, Stefano Merlini e Guido Alpa,[23] si concludono il 10 gennaio 1991. La relazione finale rappresenta un'importante ricognizione su un insieme di questioni che continueranno a restare aperte durante le successive presidenze Scalfaro e Ciampi, che presiedono più raramente il Csm, rispettivamente 18 e appena 11 volte.

Nel frattempo la riforma del sistema elettorale approvata nel 2002, con il passaggio all'uninominale e la corrispettiva diminuzione del numero dei componenti elettivi da trenta a ventiquattro, non muta il contesto. La lunga presidenza di Napolitano comporta una comunque ferma gestione delle prerogative della presidenza, una presidenza comunque effettiva, al di là dell'esercizio pratico della stessa.

Che conferma dunque il profilo e soprattutto la dinamica dei poteri del presidente della Repubblica. Che nel rapporto con l'apparato regalistico dello Stato trova una delle radici più rilevanti.

5. Una forza dal di fuori

Nel caso di conflitto fra i tre poteri, scriveva Constant nell'edizione del 1815 dei *Principes de politique*,

il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un des ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres. Il faut qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre, en quelque sorte, pour que son action s'applique nécessairement partout où il est nécessaire qu'elle soit appliquée, et pour qu'elle soie préservatrice, réparatrice, sans être hostile.

Aggiunge sempre a proposito del Capo dello Stato un altro autore meno noto ma non meno importante, Jean-Denis Lanjuinais:

si tratta di una autorità mediatrice, direttoriale, moderatrice, neutra per certi aspetti, assoluta sotto altri rapporti, infine non responsabile, una autorità che previene o conclude ogni lotta perniciosa, che sviluppa o ristabilisce l'armonia tra le grandi autorità.[24]

23 https://www.csm.it/documents/21768/144530/Relazione+Paladin/a46735f9-5794-4a-2e-afa0-3c645c9ea192.

24 L'ho citato in Une force en dehors. *Alla ricerca dell'effettività del "potere neutro"*, in R. Orrù, F. Bonini, A. Ciammariconi (a cura di), *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di un nozione costituzionale* Giornate di diritto e storia costituzionale Atelier 4 luglio G.C. Floridia, III, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2012, p. 31.

Caratteristica del governo parlamentare in Italia è di avere mantenuto un *quid* dualistico, proprio nella figura del presidente della Repubblica. L'attuazione ha dimostrato come questa precisa scelta costituente sia stata confermata, nei termini propri di una istituzione che è caratterizzata dal formale e dall'informale, nella differenza di stili e «in relazione alle domande e alle esigenze che il sistema politico-costituzionale poneva loro nei particolari periodi storici in cui hanno operato».[25]

Questo *quid* dualistico è permesso da fatto che il presidente possieda una *force* che si situa *en dehors*.

Ne abbiamo analizzato le forme istituzionali e alcune dinamiche. In effetti la popolarità dei presidenti viene dalla loro collocazione (e auto-collocazione) al di fuori del sistema politico-partitico in senso stretto. Ne è espressione il gioco della mediatizzazione, che tutti di fatto giocano, in modalità che diventano più evidenti da Pertini, che peraltro conferma la regola. Sono le forme per cui quella italiana partecipa alle tendenze alla presidenzializzazione che caratterizzano le democrazie europee ed occidentali contemporanee.

Non c'è formale aumento dei poteri, semmai più viva comunicazione.

Questo vale anche in ordine ai poteri che gli sono attribuiti nel rapporto suffragio universale – parlamento - governo, nel cui *continuum* la presidenza si inserisce, in forme appunto "duali": la nomina del presidente del Consiglio (art. 92); e lo scioglimento di una o di entrambe le Camere (art. 88). Quest'ultimo potere, come abbiamo visto (giustamente) enfatizzato da Ruini (e Mortati) con la formula di regime semiparlamentare o "misto".

L'utilizzazione di questi poteri ha scandito le dinamiche dei settennati.

Per quanto concerne gli incarichi l'iniziativa presidenziale si realizza in contesti di crisi o comunque in casi in cui il contesto che la rendeva comunque possibile: spiccano i casi di Pella, Zoli e Tambroni, Cossiga e Spadolini, Amato, per taluni aspetti, e Ciampi, Monti e del secondo governo Conte. Ma non si contano i casi più discreti, come quelli che scandiscono la seconda presidenza Napolitano. In realtà ogni presidente, a modo suo, nell'atto del conferimento dell'incarico, si posiziona *en dehors* rispetto al sistema dei partiti: accade anche per i mandati vincolati di Saragat, come per Segni con Moro, in occasione del complesso re-incarico all'inizio dell'esperienza di centro-sinistra. Mantiene una terzietà.

Una dinamica non dissimile vale per gli scioglimenti.

Tutti i primi presidenti, fino a Saragat e allo stesso Leone sembrano aderire alla *Constitution Grévy* e di fatto nessun presidente si è arrogato questa prerogativa in modo autonomo, come pure costituzionalmente gli sarebbe garantito. Degli scioglimenti spiccano piuttosto quelli non effettuati. Una sola volta nel gennaio 1994, come

25 A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 287.

abbiamo visto, Scalfaro scioglie contro il Parlamento, coerentemente peraltro con un preciso disegno politico-istituzionale di uscita dalla crisi di regime che perseguiva esplicitamente ed aveva evidenziato con il rifiuto di aderire al decreto Conso. Tutti gli altri scioglimenti, compresi quelli "tecnici" del Senato prima della riforma costituzionale del 1963, sono sotto dettatura delle forze politiche.

Esercizio del potere di scioglimento è anche la decisione di non procedere allo stesso. Tra questi spiccano quelli non concessi alle forze di centro-destra, ed accompagnati da un'azione discreta per la costruzione di una soluzione politica alternativa, come nel corso delle presidenze Scalfaro, nel gennaio 1995, e Mattarella, nell'agosto 2019.

Fatta di durata, prerogative, rapporti, poteri, il presidente esercita una *force* sapendosi mantenere *en dehors* nel complesso e conflittuale pluralismo istituzionale italiano. Ma anche nel *multilevel*, garantendo i presidenti della Repubblica una interlocuzione internazionale ed europea. Addirittura, per la formazione del primo governo Conte, si è parlato giustamente di internalizzazione del vincolo esterno, realizzato dallo stesso Presidente, tanto da suscitare un grottesco proposito di *impeachment*, subito rientrato.

Carlo Esposito aveva icasticamente scritto: «inerisce alla carica di capo dello Stato parlamentare la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato»,[26] in forza appunto del suo collocarsi, in particolare per la forza della durata, al di fuori del circuito immediatamente politico. Certamente, come prosegue Esposito «la tesi del capo dello Stato come organo politico imparziale o *supra partes* appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche». Dunque non potere neutro, ma una forza al di fuori o dal di fuori. Il realismo della formula di ascendenza schmittiana echeggia e connota l'effettività di quella che abbiamo tratto da Constant (e Lanjuinais).

Resta il dato del carattere personale dell'istituzione presidente della Repubblica, che la qualifica, ma anche in qualche modo ne è limitata: ha carattere personale, ma non configura un potere personale, quanto piuttosto un ruolo attivo in un quadro di bilanciamento. La *force*, insomma, non è mai una forza propria. È piuttosto un ruolo attivo in un quadro di bilanciamento. L'azione personale, nei rari momenti in cui si è verificata, scopre la presidenza e ne dimostra i limiti: il colle più elevato è anche il più isolato. Gestisce tuttavia un duplice livello di *checks and bilances*: per un verso come necessaria prudenza di azione, bilanciando appunto i poteri propri, per l'altro e più visibile, è soggetto di bilanciamento nel sistema costituzionale, di cui è apice perché garante.

26 C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, 1960, pp. 235-36. Adombra peraltro come la tesi corriva del potere neutro possa anche essere «mossa dal desiderio realistico di ampliare, attraverso questa ricostruzione della figura, i poteri concreti del capo dello Stato».

VERA CAPPERUCCI

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E IL GOVERNO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Introduzione

Nell'ottica della ricostruzione del processo costituente italiano alla luce della più ampia dimensione del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, il presente contributo costituisce il risultato finale di una ricerca che ha avuto ad oggetto un aspetto specifico dell'ordinamento italiano, legato alla parte della Carta del 1948 relativa all'organizzazione dello Stato: vale a dire l'inquadramento costituzionale del Governo e, più in particolare, della figura e dei poteri del presidente del Consiglio dei ministri e il rapporto tra dettato costituzionale e l'effettivo dispiegarsi dell'attività di governo.[1] In questa prospettiva, il lavoro ha preso le mosse da due delle questioni

1 Il presente saggio costituisce la riflessione finale di un lavoro di ricerca articolato in due momenti. Il primo dedicato alla ricostruzione storica del lungo dibattito costituente che si sarebbe aperto in Italia dopo la Seconda guerra mondiale e che sarebbe, poi, culminato nella stesura della Carta costituzionale entrata in vigore nel gennaio del 1948. I risultati iniziali di questo lavoro sono stati pubblicati in V. Capperucci, *Tra monocraticità e collegialità. Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nel dibattito costituente italiano (1943-1948)*, in «Ventunesimo secolo», 43, 2018, pp. 56-81. Il secondo momento della ricerca è stato, invece, dedicato più nello specifico all'approfondimento del ruolo del presidente del Consiglio nella prima legislatura repubblicana, in particolare analizzato attraverso il rapporto con il Consiglio dei ministri. Anche in questo caso, i risultati preliminari sono stati pubblicati in V. Capperucci, *Il*

fondamentali che ricorrono nel dibattito scientifico sulla Costituzione repubblicana, sia negli approcci che prediligono la ricostruzione storico-politico, sia in quelli di maggiore sensibilità giuridica. In primo luogo, spiegare la logica che avrebbe portato i costituenti ad inquadrare il Governo secondo quanto previsto dai cinque articoli ad esso dedicati nella seconda parte del testo costituzionale, insistendo, in particolare, su due aspetti di quella scelta: innanzitutto sulle ragioni che avrebbero indotto a porre a fondamento dell'organo Governo tre principi in posizione paritaria ma tra loro potenzialmente confliggenti (il monocratico, il collegiale e quello della responsabilità ministeriale); poi sulle logiche che avrebbero determinato quella sorta di "vuoto normativo", rappresentato dall'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione, che avrebbe demandato al legislatore ordinario il compito di provvedere all'ordinamento della presidenza del Consiglio e determinare il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Su entrambi i punti esiste, come noto, una letteratura piuttosto consolidata, tradotta in giudizi non sempre convergenti in particolare rispetto alle ricadute che le norme avrebbero prodotto sul piano materiale e che merita di essere richiamata per fissare le categorie preliminari attraverso le quali orientare la riflessione sul tema oggetto di questo contributo.

Per quanto attiene alla *ratio* delle norme dedicate al Governo, il dibattito scientifico ha evidenziato nel tempo una certa convergenza interpretativa nel ricondurla ad una pluralità di fattori: i tempi e le condizioni della "lunga transizione" dal fascismo alla democrazia; le diverse progettualità messe in campo dagli attori politici;[2] una certa continuità con la storia costituzionale italiana; le esigenze di contemperare le istanze del parlamentarismo con la centralità dei partiti; il rifiuto del "complesso del tiranno" bilanciato dall'assicurare efficienza e stabilità all'azione del Governo; il rapporto tra la dimensione politica interna e l'evoluzione del quadro internazionale.[3]

---

rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri nella prima legislatura repubblicana, in L. Tedoldi (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, Biblion, 2019, pp. 219-242.

2 Su ciascuno dei fattori che hanno inciso su processo costituente italiano esiste, come noto, un'ampia storiografia di riferimento, di cui non può che darsi un riferimento sommario. Sulle fasi e sulle questioni poste dalla transizione, cfr. E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2003; E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando. 8 settembre 1943*, Bologna, Il Mulino, 2006; L. Di Nucci, E. Galli della Loggia, *Due Nazioni. Legittimazione e delegittimazione nella storia dell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2003; C. Pavone, *Alle origini della repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995; E. Di Nolfo, *Le paure e le speranze degli italiani 1943-1953*, Milano, Mondadori, 1998; G. Monina (a cura di), *1945-1946: le origini della Repubblica*, 2 voll., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007; R. Ruffilli, *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, 2 voll., Bologna, Il Mulino, 1979; C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1997.

3 Per una riflessione sugli aspetti giuridici e costituzionali, cfr., tra gli altri, L. Elia, *Go-*

Questo insieme di condizioni, che avrebbero disegnato la cornice dell'intero impianto costituzionale repubblicano, avrebbero ispirato anche la decisione di porre a fondamento dell'organo Governo tre principi potenzialmente confliggenti, nella logica di quei "pratici compromessi"[4] che avrebbero ispirato la fondazione del nuovo Stato su basi largamente condivise. Meno concorde risulta, invece, il dibattito sulla ricaduta che quelle scelte avrebbero prodotto sulla forma di governo e sul suo funzionamento nel caso italiano. Prendendo le mosse proprio dal compromesso tra monocraticità, collegialità e responsabilità ministeriale, una parte della letteratura ha sottolineato come quella scelta si sia tradotta in una sostanziale debolezza e residualità del Governo, tanto rispetto agli altri poteri dello Stato, quanto rispetto alle funzioni proprie di quell'organo, rivelando una evidente ambiguità "originaria" che Bruno e Amato avrebbero efficacemente sintetizzato nella formula del Governo «uno e trino».[5] In posizione opposta si collocano i giudizi di quanti hanno sostenuto che quella scelta sarebbe derivava dalla volontà esplicita dei costituenti di ispirare il Governo ad una sorta di "terza via", in cui il riferimento alla collegialità, riflesso del pluralismo politico e di logiche coalizionali proprie del caso italiano, non compromettesse le esigenze di governabilità garantite dal principio monocratico.[6] Nessun compromesso e nessuna ambiguità, ma scelta consapevole di «funzioni che vengono a saldarsi, incidendo su fasi diverse del processo di formazione della volontà governativa».[7] Come evidente, dunque, l'analisi dell'inquadramento costituzionale del Governo finisce per intersecare inevitabilmente nodi interpretativi più generali che hanno riguardato tanto il percorso di elaborazione delle norme, quanto gli effetti che esse avrebbero prodotto

verno (forme di), *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675; E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979; G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Profili sistematici ed evoluzione della figura*, Palermo, s.e., 1984; Id., *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, Cedam, 1986; A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, vol. I, *Evoluzione dell'istituto, formazione dell'organo*, Firenze, Barbera, 1951; E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972.

4 Cfr. F. Bonini, *La Consulta e L'Assemblea Costituente*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia*, Annali, 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 293-324.

5 F. Bruno, G. Amato, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», 1, 1981, pp. 33-85, cit. p. 84. Sul giudizio di ambiguità, cfr. anche L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 675-711.

6 Si vedano, tra gli altri, E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977; E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

7 Cfr. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni*, cit., p. 106; E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008.

sulla definizione della forma di governo nell'Italia postfascista.

La seconda questione posta a fondamento della ricerca ha spostato, invece, l'attenzione su un diverso livello di analisi: verificare l'effettività del rapporto tra il dettato costituzionale e la sua concreta attuazione in una fase circoscritta della storia repubblicana. In questa direzione, si è deciso di limitare lo studio all'arco cronologico della prima legislatura. Si tratta di una scelta evidentemente non casuale: nella prospettiva del confronto tra norma e prassi, il periodo compreso tra il 1948 e il 1953, infatti, è stato spesso interpretato tanto come una sorta di "parentesi", o di eccezione, rispetto al quadro più generale della storia istituzionale italiana, caratterizzata da una sorta di premierato di fatto non replicabile, quanto come punto di partenza di un certo sviluppo della forma di governo parlamentare destinata poi a consolidarsi negli anni e nelle legislature successive.[8]

Anche in questo caso, come già evidenziato rispetto al dato normativo e alla sua elaborazione, il discorso sul Governo e sul presidente del Consiglio interseca nodi interpretativi più generali, che fissano i termini di un dibattito dal quale in premessa non è possibile prescindere. Nodi che possono essere sintetizzati, innanzitutto, nella più ampia questione dell'attuazione della Costituzione e del cosiddetto congelamento costituzionale. Senza entrare troppo nel merito di un confronto che ha visto emergere posizioni spesso divergenti, basterà ricordare come alla luce del dettato costituzionale, la prima legislatura sia stata letta prevalentemente come una fase caratterizzata proprio dalla mancata attuazione della Costituzione: sarebbero andati in questa direzione gli studi di Predieri,[9] o i severi giudizi espressi da Balladore Pallieri,[10] o, ancora, la celebre accusa lanciata da Calamandrei dalle colonne de «Il Ponte», sulla «Costituzione inattuata».[11]

Vi è poi un secondo nodo che interseca il problema del Governo nella prima legi-

8 Cfr., tra gli altri, L. Bianco, *La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*, in «Scienza e politica», 44, 2011, pp. 99-110; A. Gigliotti, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in «Federalismi», 13, 2013, pp. 1-12; U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma, 2004; C. Chimenti, *Il rapporto Parlamento-Governo nelle legislature repubblicane*, in «Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari», Quaderno 2, Milano, Giuffré, 1992, pp. 3-12; G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nella prima legislatura repubblicana: un premierato ante litteram?*, in P. Caretti e M.C. Grisolina (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 441-456.

9 A. Predieri (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Roma, Edizioni di Comunità, 1975.

10 G. Balladore Pallieri, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in «Il Foro padano», 9, 1954, pp. 33-64.

11 P. Calamandrei, *L'ostruzionismo della maggioranza*, in «Il Ponte», 2-4, 1953; cfr. anche A. Battaglia, P. Calamandrei, E. Corbino, G. De Rosa, E. Lussu, M. Sansone, L. Valiani, *Dieci anni dopo (1945-1955). Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza,1955, in particolare p. 211.

slatura collocandosi proprio lungo lo scarto tra norma e prassi e andando ad interrogarsi sui meccanismi attraverso i quali il sistema avrebbe compensato a quel certo "vuoto" normativo al quale si è fatto prima riferimento. Anche in questo caso, il dibattito storico e giuridico si è tradotto in letture complesse e plurali che, per esigenze di sintesi, non potrà che essere richiamato in maniera semplificata. Da una parte si collocano quanti hanno sostenuto che nella prima legislatura il meccanismo di compensazione del congelamento costituzionale si sarebbe realizzato grazie ad una forte accentuazione dei poteri e del ruolo tanto del Governo quanto del presidente del Consiglio. Su questo piano si sarebbero mossi, tra gli altri, gli studi di Balladore Pallieri;[12] ma anche i lavori di Maranini che, con sfumature diverse, avrebbe notato come, tra il 1948 e il 1953, il sistema costituzionale si fosse avvicinato al modello di gabinetto inglese, facendo ruotare la comparazione proprio intorno alla figura e alla personalità del presidente del Consiglio, De Gasperi.[13] Su un fronte diverso, e non privo di valutazioni critiche, si posizionano quanti hanno sostenuto che il meccanismo di compensazione del congelamento costituzionale si sarebbe, invece, realizzato attraverso l'affermazione di un certo primato del Parlamento sul Governo, tanto nella sua collegialità quanto nella sua monocraticità.[14] Ad una posizione intermedia, infine, vanno ricondotte le riflessioni di quanti hanno sostenuto che la prima legislatura debba essere letta come la storia di un sistema "fluido", caratterizzato da una certa debolezza di tutti gli organi costituzionali e in cui la funzione di supplenza rispetto alla mancata attuazione della Costituzione sarebbe stata svolta dai partiti politici.[15]

Muovendosi all'interno di un dibattito articolato ma consolidato rispetto alle ca-

12 Balladore Pallieri, *La Costituzione italiana*, cit., p. 39.

13 G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Milano, Feltrinelli, 1995, pp. 500-501.

14 Per una ricostruzione critica di questa lettura del rapporto tra Parlamento e Governo condotta soprattutto attraverso l'esame dell'attività legislativa, cfr. G. Melis, *Le leggi*, in De Siervo, Guerrieri, Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 17-44; A. Simoncini, V. Boncinelli, *La produzione legislativa*, *ibid*., pp. 151-183; A. Predieri, *La produzione legislativa*, in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri e G. Sartori, *Il Parlamento italiano. 1946-1963. Una ricerca diretta da G. Sartori*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1963, pp. 203-276. In una prospettiva più ampia cfr., inoltre, L. Elia, *Il Governo come Comitato direttivo del Parlamento*, in «Civitas», 4, 1951, pp. 59-66; G. Pasquino, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in «Rivista italiana di Scienza politica», 1, 2007, pp. 3-24; A. Predieri (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975;

15 Sul ruolo dei partiti come fattori di stabilizzazione democratica cfr., tra i numerosi contributi e nella diversità delle prospettive interpretative, P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, Il Mulino, 1997; U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in De Siervo, Guerrieri, Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 3-15; P. Calandra, *I governi della repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, Il Mulino, 1996; S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2007; P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016; A. Giovagnoli, *La repubblica degli italiani 1946-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

tegorie interpretative di fondo, il saggio si propone allora di ricostruire le dinamiche che avrebbero caratterizzato il processo costituente italiano, conferendo una specifica identità normativa al Governo e al presidente del Consiglio dei ministri, e di valutare quanto, e in quale direzione, l'attività concreta di quegli organi abbia giocato un ruolo altrettanto significativo nel contribuire a dotare quella identità di caratteri ancora più specifici.

2. L'elaborazione della norma. L'inquadramento costituzionale del presidente del Consiglio e del Governo nel processo costituente italiano

Il percorso di analisi appena tracciato non può, dunque, che prendere le mosse da una ricostruzione del dibattito costituente che, a partire dai primi momenti della transizione democratica fino ad alla concreta elaborazione del testo costituzionale, consenta di comprendere l'origine e la *ratio* delle norme dedicate a quell'organo.

La questione della futura architettura dello Stato postfascista, di cui Governo e presidente del Consiglio avrebbero costituito parte integrante, sarebbe, infatti, entrata nel dibattito politico già a partire dal luglio del 1943; avrebbe poi trovato una prima e più concreta sistematizzazione nell'attività della Commissione Forti e della Consulta nazionale; si sarebbe, infine, tradotta in testo attraverso il complesso lavoro svolto dall'Assemblea costituente, tanto in sede di Sottocommissione, quanto in sede di assemblea plenaria. Questa più lunga contestualizzazione del processo costituente, che espande i confini temporali dell'analisi, permette di cogliere meglio la complessità di un processo di cui il dettato normativo non avrebbero rappresentato che il risultato finale. Detto più semplicemente: una lettura di lungo periodo permette da un lato di far emergere il profondo legame tra i diversi momenti della transizione e le diverse ipotesi di volta in volta emerse rispetto al ruolo e alle funzioni del Governo; dall'altro, di comprendere come il dettato costituzionale sia effettivamente il punto di arrivo di uno sforzo di composizione e di scomposizione di progetti costituzionali emersi proprio nel corso della transizione.

In effetti, se si guarda alle diverse fasi che avrebbero preceduto il "compromesso costituzionale", l'esigenza di arrivare ad una mediazione appare piuttosto evidente e, in qualche modo, coerente con il progressivo modificarsi delle condizioni interne ed esterne in cui la ricostruzione democratica si sarebbe dispiegata.

Come anticipato, il tema del Governo sarebbe entrato nel dibattito politico già a partire dal primo momento della transizione, vale a dire quello compreso tra il 25 luglio del 1943 e l'entrata in vigore della prima Costituzione provvisoria, legandosi a filo doppio non soltanto ai problemi posti dalla prosecuzione del conflitto bellico, ma soprattutto alla progressiva legittimazione dei partiti antifascisti e alla possibile istituzionalizzazione del Comitato di liberazione nazionale. In questa fase, segnata dal nesso tra unità antifascista e Governo, il discorso sul ruolo e sulle funzioni di quell'organo sarebbe stato declinato attraverso una forte valorizzazione del princi-

pio della collegialità, riflesso proprio del carattere coalizionale del Cln, e un rifiuto, altrettanto radicale, di qualsiasi ipotesi monocratica sulla quale pesavano tanto il ruolo della monarchia, quanto, soprattutto, il così detto "complesso del tiranno". Una conferma del riferimento alla collegialità e alla centralità dei partiti si ricava da almeno due misure: innanzitutto dal testo del Regio decreto legge del 16 maggio 1944, n. 136, che avrebbe sancito la definitiva abolizione della figura del capo del Governo, di memoria fascista, e la sua sostituzione con quella di presidente del Consiglio, rendendolo un *primus inter pares*; in secondo luogo, dalla procedura prevista nella formazione del secondo governo Bonomi, nel giugno del 1944, che di fatto reintroduceva il meccanismo della fiducia nella sua versione partitica e, dunque, collegiale.[16] Era poi la prima Costituzione provvisoria, il dll del 25 giugno 1944 n. 151, a chiudere questa fase, sancendo formalmente quella prassi: quel documento, infatti, non soltanto riconosceva la sovranità popolare come principio informatore del nuovo ordine costituzionale, valorizzando indirettamente il ruolo dei partiti politici, ma rafforzava la funzione del Governo, tanto rispetto alla procedura di giuramento, quanto rispetto alla facoltà legislativa di quell'organo.[17] La prima fase si chiudeva, di conseguenza, con una prima soluzione compromissoria: il Governo acquisiva una certa centralità proprio in virtù del suo essere espressione del Cln, mentre il riferimento alla collegialità risultava prevalente perché traduzione del carattere coalizionale dell'unità antifascista e, dunque, della collaborazione tra i partiti politici.

Rispetto a questo equilibrio, la seconda fase della transizione, compresa tra il giugno del 1944 e l'entrata in vigore della seconda Costituzione provvisoria nel marzo del 1946, segnava una significativa modificazione del ruolo del Governo, sia dal punto di vista della prassi che rispetto alle progettualità sul futuro assetto costituzionale. Modifiche che sarebbero originate da una pluralità di fattori, intrinsecamente connessi alla diversità tanto del contesto politico interno quanto di quello internazionale, e che sarebbero risultate evidenti in almeno due ambiti: in primo luogo, nella maggiore autonomia acquisita dai partiti rispetto alla dimensione collegiale dell'azione politica, esplicita ad esempio nella formazione del secondo governo Bonomi;[18]

16 Cfr. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. pp. 65-67; S. Merlini, *Struttura del governo e intervento pubblico in economia*, Firenze, La Nuova Italia, 1979; G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale*, Napoli, Cem, 1946; Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit.

17 C. Decaro Bonella, *Le due Costituzioni provvisorie*, in *Il Parlamento italiano 1981-1988*, vol. XVI, *1946-1947. Repubblica e Costituzione. Dalla luogotenenza di Umberto alla Presidenza De Nicola*, Milano, Nuova Cei, 1989, pp. 46-49; Bonini, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, cit.; cfr. Merlini, Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, cit., pp. 7-32; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.

18 Cfr. Bonini, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, cit., pp. 297-298. A segnare un evidente mutamento nelle relazioni tra i partiti avrebbe contribuito il dibattito intorno alle note "cinque lettere" che avrebbe diviso il fronte antifascista tra quanti sostenevano l'opportunità

in secondo luogo, nella nascita di organi consultivi finalizzati ad avviare un dibattito più compiuto proprio intorno ai principi e alle forme del nuovo assetto democratico: la Commissione Forti e la Consulta nazionale.

Era, infatti, in seno alla Commissione Forti, in particolare alla prima Sottocommissione incaricata di discutere dei problemi costituzionali, che per la prima volta il discorso sul Governo veniva legato al ruolo dei partiti e alla preferenza accordata dalle forze politiche al regime parlamentare.[19] In quella sede, la natura parlamentare del Governo veniva non soltanto preferita, ma ricondotta sul piano costituzionale al modello di governo di gabinetto inglese, in cui il principio della collegialità del Consiglio dei ministri trovava la sua ragion d'essere nel fatto stesso di essere il Governo espressione della maggioranza parlamentare.[20] Da questa premessa derivava anche la necessità di non dotare il presidente del Consiglio di una posizione preminente e differenziata rispetto agli altri membri dell'esecutivo.[21] In qualche modo, dunque, non soltanto il Governo perdeva la centralità acquisita nella prima fase della transizione a vantaggio del Parlamento, ma il riferimento alla collegialità, che restava assolutamente prevalente rispetto alla monocraticità, cambiava natura, divenendo più "complesso". La collegialità, cioè, non era più il riflesso dell'unità antifascista e della parità tra partiti, ma espressione di quella logica coalizionale che avrebbe costituito la condizione imprescindibile per la formazione delle maggioranze parlamentari, anche nel futuro quadro democratico che si supponeva basato su una certa centralità dei singoli attori politici.

Il rapporto tra partiti, maggioranze di coalizione e Governo sarebbe tornato anche al centro dei lavori della Consulta nazionale: in quella sede sarebbero emerse con maggiore chiarezza le principali linee di demarcazione tra le forze politiche che avrebbero investito tutto il futuro impianto costituzionale.[22] Andando a semplificare

---

di fare del Cln un organo permanente della struttura dello Stato e quanti, al contrario, prendevano posizione a favore di un suo definitivo superamento. Su quest'ultimo aspetto, cfr. A. Ricci, *Aspettando la repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, Donzelli, 1996.

19 Cfr. G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979; M.S. Giannini, *Il ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione. Studi e lavori preparatori*, vol. IV, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958; *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. I, *La Costituzione e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969.

20 Su questi aspetti, si vedano i verbali delle sedute del 20 marzo, in cui veniva presentata la relazione di Mortati, e del 2 aprile 1946, in D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit.

21 Cfr. *Relazione all'Assemblea Costituente (relazione della prima Sottocommissione "Problemi Costituzionali")*, Roma, s.e., 1946.

22 Sui lavori della Consulta nazionale e sui relativi contributi storiografici, mi permet-

i termini di un dibattito piuttosto articolato: da una parte si sarebbero schierati i sostenitori di un sistema parlamentare, in cui la formazione delle maggioranze sarebbe dipesa da accordi coalizionali che avrebbero imposto l'esigenza di ispirare il Governo al principio della collegialità.[23] Dall'altra, e in posizione diametralmente opposta e manifestamente polemica, si sarebbero schierati quanti, come Grassi o Einaudi,[24] avrebbero denunciato l'incompatibilità tra logica coalizionale ed efficacia nell'azione di Governo, spingendo per soluzioni che esaltassero il principio della monocraticità. Progettualità diverse che sarebbero riemerse anche nel dibattito che precedeva la definizione della legge elettorale per l'Assemblea costituente: ai fautori del metodo proporzionale, non a caso allineati sulla logica delle maggioranze coalizionali e sulla collegialità del Governo, avrebbero replicato quanti, come Einaudi o Nitti,[25] avrebbero dichiarato la propria totale repulsione per quel metodo, ritenuto "scellerato" perché il meno adatto a garantire stabilità ed efficacia all'azione di Governo. Con tutti i limiti connessi alla valenza dell'attività di quell'organo, di natura meramente consultiva, il dibattito in seno alla Consulta finiva per essere rilevante da almeno due punti di vista: in primo luogo, perché per la prima volta il problema del Governo sarebbe stato declinato in termini più complessi e legato alla scelta del sistema parlamentare, alla formazione delle maggioranze e al ruolo centrale dei partiti; in secondo luogo, e soprattutto, perché avrebbe anticipato la maggior parte delle questioni intorno alle quali si sarebbe articolato il confronto in sede di Assemblea costituente, facendo emergere linee di demarcazione piuttosto evidenti, soprattutto tra le componenti più di sinistra del sistema, e le forze più moderate.

Era, così, nella terza ed ultima fase della transizione, che si apriva con l'avvio dei lavori della Assemblea costituente e si chiudeva con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che sarebbero maturate le condizioni per tentare una convergenza tra posizioni diversificate, e tradurla in norme costituzionali condivise.

La prima sede in cui il discorso sul Governo veniva affrontato era la seconda Sottocommissione dei 75 che delineava la cornice all'interno della quale il dibattito costituente si sarebbe poi articolato.[26] Una cornice disegnata sostanzialmente dall'ap-

---

to di rimandare al mio, *La memoria della seconda guerra mondiale nei dibattiti della Consulta e della Costituente: il caso italiano*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *La seconda guerra mondiale e la sua memoria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 289-326.

23 A titolo esemplificativo si rimanda alla posizione di Longo nella seduta del 28 settembre 1945, *Atti della Consulta Nazionale. Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946*, Camera dei Deputati, Roma 1946, p. 59

24 Cfr. l'intervento di Grassi alla seduta del 28 settembre 1945, *ibid*., p. 65 e quello di Einaudi alla seduta del 21 novembre 1945, *ibid*., pp. 568-574.

25 Cfr. l'intervento di Nitti alla seduta del 23 febbraio 1946, *ibid*., p. 934.

26 Sul dibattito in Assemblea costituente, nelle diverse sedi, cfr. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 414 ss; G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Posizione, poteri e attività nell'ordinamento costituzionale italiano,* Napoli, Jovane, 1967; Boni-

provazione dell'ordine del giorno Perassi che, come noto, prevedeva una forma di parlamentarismo razionalizzato in cui la centralità del Parlamento venisse bilanciata da una serie di "correttivi" finalizzati a garantire la stabilità del Governo e l'efficacia della sua azione. Se la scelta del regime parlamentare, in un sistema caratterizzato dalla centralità dei partiti, induceva a dare per acquisito il carattere coalizionale delle maggioranze e una certa conseguente collegialità del Governo, il dibattito sui correttivi creava il primo corto circuito tra principi da porre a fondamento di quell'organo. Proprio la ricerca dei correttivi, infatti, poneva in maniera esplicita la questione del potere monocratico, dunque dell'inquadramento costituzionale del presidente del Consiglio dei ministri. Sulla questione della monocraticità le posizioni si facevano, non a caso, particolarmente rigide: da una parte quanti, come Einaudi, Tosato e Lussu, individuavano nella preminenza del presidente del Consiglio la garanzia per la stabilità e l'efficienza del Governo; dall'altro quanti, come La Rocca e Terracini, denunciavano il rischio di involuzioni autoritarie e personalistiche che quella preminenza avrebbe automaticamente comportato. In sede di seconda Sottocommissione un primo tentativo di composizione sarebbe stato rappresentato dalla proposta avanzata dallo stesso Perassi: imputare al presidente del Consiglio la direzione della politica generale del governo, e a tutto il Governo la sua responsabilità, introducendo per la prima volta nel dibattito sul Governo i tre principi che sarebbero stati a fondamento dell'articolazione di quell'organo.[27]

Il *Progetto di Costituzione*, redatto dal Comitato dei 18 e preceduto da una nota introduttiva del presidente Ruini, avrebbe recepito la mediazione di Perassi, conservando il riferimento ai tre principi, ma rovesciando il rapporto tra monocraticità e collegialità a favore del primo, prevedendo un rafforzamento delle prerogative e dei poteri del presidente del Consiglio, al quale venivano ricondotte tanto la direzione quanto la responsabilità dell'azione generale del Governo[28]. Su questo testo, a partire dal mese di ottobre del 1947, in un contesto dunque segnato dalla fine della collaborazione tripartita e dalle prime tensioni del confronto bipolare, si apriva la discussione in assemblea plenaria. Discussione che riaccendeva la polemica, ricalcando toni e linee di demarcazione emersi già durante i lavori della Sottocommissione e facendo

ni, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, cit.; P. Biscaretti, *La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 39-65; Cheli, *Costituzione e sviluppo delle Istituzioni in Italia*, cit.; Id., *Il problema storico della Costituente*, cit.; Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit.

27 Su questi aspetti, si veda il corposo dibattito in sede di seconda Sottocommissione in *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, *Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione*, Roma, Camera dei Deputati, 1976.

28 Cfr. la relazione di Ruini che precedeva il *Progetto* di Costituzione presentato alla presidenza dell'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947, testo disponibile al sito www.documenti.camera.it.

emergere due linee prevalenti. Da una parte, si collocavano i sostenitori della preminenza del ruolo del presidente del Consiglio, difesa tra gli altri da Tosato, Ruini e Nitti, che chiedevano nuovamente l'attribuzione a quell'organo della responsabilità e della direzione della politica generale del Governo; dall'altro i sostenitori del primato della collegialità che si sarebbero spinti fino al punto di proporre l'eliminazione di ogni riferimento al presidente del Consiglio nel testo costituzionale. Lo sforzo di sintesi, portato avanti soprattutto dall'abile lavoro di mediazione di Tosato, si sarebbe tradotto nella formulazione del titolo dedicato al Governo e, più in particolare nelle due norme in cui il compromesso si sarebbe reso più evidente, l'articolo 92 e l'articolo 95 del testo definitivo: articoli che temperavano il momento collegiale con il riconoscimento dei poteri di indirizzo presidenziale.[29] Le norme finivano, così, per recepire tutti gli elementi che erano emersi nel lungo dibattito sul Governo, riconducendoli ad una soluzione "compromissoria", comprensibile solo alla luce del contesto storico che avrebbe fatto da cornice alla definizione dell'intero assetto costituzionale. Nella mediazione tra ipotesi progettuali diverse e contesto storico-politico si spiega, allora, quel «compromesso a valenza plurima» sul Governo, di cui avrebbe parlato Pitruzzella, e che avrebbe investito tanto la questione del rapporto tra i tre principi posti a fondamento di quell'organo, quanto la delega legislativa prevista dall'ultimo comma dell'articolo 95.

3. Dalla norma alla prassi: una identità alla prova

Se, dunque, il carattere compromissorio avrebbe conferito all'organo Governo nel suo complesso una identità frutto di un percorso storico e delle necessità di far convergere istanze e progettualità spesso divergenti all'interno di norme condivise, il passaggio all'esercizio concreto di quelle funzioni permette di valutare il peso che la prassi avrebbe avuto nel completare, o colmare, quanto previsto dal dettato costituzionale. Nel solco delle ipotesi interpretative più generali e già richiamate in precedenza, vale a dire il tema della attuazione o inattuazione della Costituzione e dei correttivi finalizzati a garantire efficacia all'azione dell'esecutivo, l'analisi dell'attività di Governo nella prima legislatura fornisce indicazioni più precise su almeno tre aspetti. In primo luogo, sul modo in cui sarebbero stati declinati i tre principi posti a fondamento delle norme costituzionali; in secondo luogo, sul fatto che la loro "convivenza" abbia generato o meno ambiguità o conflittualità; infine, sul peso che la mancata attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 avrebbe avuto rispetto alla stabilità e all'esercizio delle funzioni proprie del Governo. Lo scopo, dunque, è capire se nella prima legislatura la forma di governo si sia stabilizzata intorno ad una certa prevalenza del ruolo del presidente del Consiglio, e dunque sulla valorizzazione di

29 Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea plenaria, cfr. i verbali delle sedute dell'ottobre 1947 in www.legislature.camera.it.

una monocraticità fondata più sulla prassi che non sul dato normativo o, al contrario, se la centralità del modello parlamentare e partitico abbia prodotto una primazia del principio collegiale e, con esso, di un modello di organizzazione del governo "a direzione plurima". Si tratta, come inevitabile, di dinamiche complesse, per tentare una ricostruzione delle quali si è scelto di sviluppare l'analisi isolando, tra i diversi possibili, una serie di indicatori ritenuti significativi tanto del rapporto tra monocraticità e collegialità, dunque del rapporto tra presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri, quanto dell'incidenza che l'attività del Governo avrebbe avuto in particolare rispetto all'attività del Parlamento e dei partiti.

In questa prospettiva, la ricerca si è mossa lungo tre direttrici principali: l'esame dell'attività legislativa del Governo; la ricostruzione dell'*iter* di formazione e di crisi dei governi; il percorso di attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 e l'organizzazione interna dell'organo Governo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'esame dell'attività legislativa costituisce, come noto, un parametro rilevante nella valutazione dell'esercizio delle prerogative del Governo, in particolare rispetto al rapporto con il Parlamento e, di riflesso, con i partiti.[30] Come hanno messo bene in evidenza le scrupolose analisi di Guido Melis, nella prima legislatura repubblicana le leggi approvate dal Parlamento sarebbero state 2317: un dato che indurrebbe a confermare una certa preminenza dell'attività parlamentare rispetto agli altri poteri titolari della facoltà legislativa, confermando un "protagonismo" del Parlamento e dei partiti, e una certa residualità del Governo. Una analisi più approfondita suggerisce, tuttavia, una interpretazione meno "istintiva" di quel dato. Non soltanto, infatti, quasi il 90 per cento delle leggi approvate dal Parlamento sarebbe derivato da una iniziativa governativa,[31] ma il Governo avrebbe visto approvati circa il 90 per centro dei propri provvedimenti, contro il 19 per cento circa di quelli proposti dal Parlamento.[32] La tendenza, rispetto a quanto rilevato prima, sembrerebbe dunque invertita, rivelando una certa consistenza dell'iniziativa e dell'efficacia legislativa del Governo rispetto al Parlamento. In sostanza: un ruolo più attivo del Governo che sarebbe risultato dominante tanto rispetto al Parlamento, quanto rispetto ai partiti. Anche questa lettura, tuttavia, merita almeno tre annotazioni critiche: la prima riguarda la tipologia della "iperproduzione" normativa della prima legislatura, derivante in larga misura dalla conversione di atti ereditati dalla fase transitoria che, dunque, suggerisce di non arrivare a conclusioni sommarie circa la centralità di un organo rispetto all'altro[33]; la seconda, concerne la consistente atti-

30 Bianco, *La prima legislatura repubblicana*, cit.; Simoncini, Boncinelli, *La produzione legislativa*, cit., pp. 151-183.

31 Melis, *Le leggi*, cit. pp. 17-44.

32 *Ibid*.

33 Cfr. A. Predieri, *La produzione legislativa*, in Somogyi, Lotti, Predieri, Sartori, *Il Par-*

vità emendativa delle Camere sui provvedimenti presentati dal Governo, che integra il successo dell'iniziativa legislativa di quest'ultimo; la terza, infine, si ricava dal forte consensualismo sull'iniziativa parlamentare rispetto a quella governativa, che rende più articolato il giudizio sul processo di decisione politica all'interno del Governo.[34] Se, dunque, si assume l'*iter* legislativo come parametro attraverso il quale valutare l'attività del Governo e la sua efficacia, soprattutto nell'ottica della attuazione della Costituzione, non si può non sottolineare una evidente conformità della prassi al dettato costituzionale che attribuisce la competenza legislativa ad entrambi gli organi: Parlamento e Governo. In altre parole, il riferimento alla produzione legislativa non aggiunge, sul piano della prassi, elementi in contraddizione con il dettato costituzionale, non conferma l'ipotesi della mancata attuazione della Costituzione e, soprattutto, non segna una preminenza di un organo su un altro, non consentendo dunque di ricavarne indicazioni rilevanti rispetto alla presenza di meccanismo di compensazione resi necessari dalla mancanza di correttivi nel rapporto tra parlamentarismo ed efficacia dell'azione del Governo. In qualche misura, nel rapporto tra norma e prassi, questo parametro conferma i tratti dell'identità del Governo delineati in Costituzione.

Il secondo parametro risulta, per certi aspetti, più complesso da analizzare ma forse più indicativo rispetto all'impatto che la prassi avrebbe avuto su una maggiore caratterizzazione dell'identità di quell'organo: il processo di formazione e di crisi degli esecutivi, infatti, chiama in causa in maniera più diretta ed esplicita tanto il legame con il Parlamento, la sua maggioranza e il carattere di quest'ultima, quanto il rapporto con i partiti, quanto, infine, il rapporto tra i tre principi posti a fondamento delle norme sul Governo.[35]

Come noto, nel corso della prima legislatura si sarebbero succeduti tre esecutivi, caratterizzati da alcuni importanti elementi di continuità: la guida del Governo affidata a De Gasperi, la conferma di maggioranze basate su coalizioni, seppur variabili nella composizione, il numero dei dicasteri. Accanto ad essi, tuttavia, una analisi delle fonti permette di evidenziare anche alcuni tratti di novità sui quali vale la pena soffermarsi. Se, infatti, il V governo De Gasperi nasceva da un rimpasto che rinnovava in parte la composizione dell'esecutivo ma non modificava la maggioranza parlamentare, il VI originava da una prassi mai sperimentata fino a quel momento. Era, infatti, il ritiro dei ministri e dei sottosegretari del Psdi a convincere De Gasperi dell'opportunità di procedere a dimissioni «tattiche», piuttosto che a rimpasti. Più complessa ancora sarebbe apparsa la formazione del VI governo presieduto dal

lamento italiano. 1946-1963, cit., pp. 205-276.

34 Bianco, *La prima legislatura repubblicana*, cit.

35 Tra gli altri, cfr. G. Zagrebelsky, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico, 3, 1968, pp. 805-891.

leader trentino, che giungeva alla fine di una crisi piuttosto articolata, scandita in due fasi: una prima, segnata da un nuovo ritiro degli esponenti socialdemocratici dall'esecutivo; la seconda, dal forte contrasto emerso in sede parlamentare sulla linea Pella, e che avrebbe portato alla nascita di una nuova maggioranza basata sul solo accordo tra Democrazia cristiana e Partito repubblicano italiano.[36] Se, dunque, si guarda all'*iter* di formazione dei Governi, emergono almeno due indicazioni importanti rispetto alla definizione dell'identità del Governo. Da una parte, il ruolo giocato dal presidente del Consiglio tanto rispetto al Parlamento quanto rispetto ai partiti, sembra evidenziare una certa preminenza del capo dell'esecutivo che, sul piano della prassi, accentua il riferimento al principio monocratico rispetto a quello della collegialità; dall'altro, l'*iter* delle crisi e della loro soluzione mostra una prevalenza dei partiti rispetto al Parlamento, esplicita nel carattere sempre extraparlamentare delle crisi stesse. Semplificando si potrebbe dire: sul piano della prassi, una *leadership* di Governo forte, una centralità dei partiti e una maggiore debolezza del Parlamento.

Questa lettura trova conferma, con alcune annotazioni sulle quali si tornerà tra breve, nell'analisi degli atti parlamentari e dei verbali del Consiglio dei ministri. Entrambe le fonti restituiscono i tratti di una forte polemica che avrebbe investito proprio il rapporto tra Parlamento e Governo e che, se da un lato evidenziava il ruolo centrale giocato dal presidente del Consiglio, dall'altro andava nella direzione di una accalorata difesa delle prerogative e delle funzioni del Parlamento. Lo si ricava, ad esempio dalla polemica che le sinistre avrebbero mosso nelle aule parlamentari in occasione della formazione del V governo De Gasperi e che avrebbero investito tanto la procedura seguita dal presidente del Consiglio, quanto la scelta di De Gasperi di non prestare nuovamente giuramento nelle mani del presidente della Repubblica.[37] Come sarebbe accaduto anche in occasione della crisi del novembre 1949[38] e della primavera del 1951, il ricorso allo strumento del rimpasto appariva alle opposizioni l'esercizio di un intollerabile potere personale: un presidente che, di volta in volta, operava alla stregua di un Cancelliere, esautorando le prerogative del Parlamento e operando fuori dei limiti fissati dalla Costituzione. I dibattiti sulla crisi mostrano, dunque, i tratti di un quadro più complesso: vale a dire una *leadership* di governo

36 Oltre ai già richiamati volumi sull'Italia repubblicana, cfr. la ricostruzione puntuale di Calandra, *I governi della repubblica*, cit., pp. 61 sgg.

37 Cfr. a questo proposito i dibattiti che tanto alla Camera quanto al Senato avrebbero preceduto il voto di fiducia al governo dopo le dichiarazioni programmatiche di De Gasperi e le repliche finali. In particolare, per quanto riguarda la Camera, le sedute dell'1, 3, 9 e 16 giugno 1948, *Atti Parlamentari* (d'ora in poi AP), Camera dei deputati (d'ora in poi CD), *Discussioni*, pp. 15-58; pp. 63-96; pp. 227-255; pp. 425-463. Per il Senato, le sedute dal 22 giugno al 2 luglio 1948, AP, Senato della Repubblica (d'ora in poi SR), *Discussioni*, pp. 329-693. Cfr. anche Gigliotti, *De Gasperi e il centrismo*, cit.

38 Cfr. in particolare i resoconti della seduta del 22 novembre 1949, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 235-254.

forte, ma contestata proprio in nome di una difesa della centralità del Parlamento e, indirettamente, dei partiti.

Questo "rovesciamento" interpretativo, che deriva dal diverso modo in cui le forze politiche avrebbero concepito le relazioni tra Governo, Parlamento e partiti, non restituisce una fotografia corretta della prima legislatura se non si tiene conto anche delle logiche che avrebbero ispirato le scelte politiche degasperiane e che si ricavano dai numerosi interventi che lui stesso avrebbe pronunciato in replica alle accuse mossegli dalle opposizioni. Interventi che si sarebbero mossi lungo due binari principali: da un lato, verso la ferma rivendicazione del rispetto della centralità del Parlamento; dall'altro verso l'esigenza di garantire stabilità ed efficacia all'azione dei Governi, anche attraverso l'esercizio delle funzioni e delle prerogative attribuite al presidente del Consiglio.[39]

Per quanto riguarda il primo aspetto, al di là delle numerose volte in cui De Gasperi sarebbe tornato sull'importanza del Parlamento in un sistema democratico e rappresentativo, vale la pena richiamare due circostanze in cui, nel corso della legislatura, la sua posizione in merito sarebbe divenuta non solo esplicita ma emblematica di un percorso personale e politico che affondava le radici in un passato più lontano. Entrambe avrebbero riguardato la decisione di apporre la questione di fiducia su disegni di legge di iniziativa governativa. Procedimento che si sarebbe verificato due volte: la prima, nel febbraio del 1952, in occasione della presentazione del disegno di legge n. 2177 sulla *Revisione del trattamento economico dei dipendenti statali*;[40] la seconda volta, nel 1953, in occasione della discussione sul disegno di legge sulla Riforma elettorale. Rispetto alle motivazioni che avrebbero indotto quella scelta, dovute in gran parte all'esigenza di fronteggiare l'ostruzionismo delle opposizioni, va rilevata la estrema ritrosia, messa bene in luce dai resoconti dei verbali del Consiglio dei ministri, mostrata da De Gasperi nel ricorrere a quello strumento: quasi che la fiducia gli apparisse come una alterazione della naturale dialettica tra Parlamento e Governo,

39 Cfr. gli interventi di replica di De Gasperi pronunciati il 17 aprile del 1951 alla Camera, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 27493-27501, e il 5 maggio 1951 al Senato, AP, SR, *Discussioni*, cit., pp. 23934-23944; cfr. l'intervento di De Gasperi alla Camera dei Deputati nella seduta del 22 novembre 1949, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 13698-13709 e i già richiamati interventi di De Gasperi pronunciati alla Camera dei Deputati il 17 aprile 1951 e al Senato della Repubblica il 5 maggio 1951.

40 Per i resoconti dei verbali del Consiglio dei ministri cfr. F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica, vol. III, *Governo De Gasperi 26 luglio 1951-7 luglio 1953*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2007, in particolare p. 229. Un precedente si era verificato in occasione della discussione sull'autorizzazione di spese straordinarie per il potenziamento della difesa del paese, nel marzo del 1951. La soluzione adottata era stata la presentazione di un ordine del giorno, primo firmatario Bettiol, sul quale si apriva una votazione che assumeva la valenza, sottolineata dallo stesso De Gasperi, di un voto di fiducia. Cfr. I verbali della seduta della Camera dei deputati del 6 marzo 1951, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 26777-26833.

alla quale dunque ricorrere con parsimonia e solo in casi di necessità e urgenza[41].

La difesa del Parlamento doveva, poi, trovare una contemperazione nell'efficacia dell'azione di Governo: era, in qualche misura, il richiamo alla *ratio* dell'ordine del giorno Perassi del settembre del 1946[42]. In questa direzione, tra i numerosi interventi, sarà sufficiente ricordare la polemica che sarebbe nata con il segretario del Pci in occasione del rimpasto del 1951. All'accusa avanzata da Togliatti di operare come un cancelliere, nel disinteresse del primato del Parlamento e della centralità dei partiti, De Gasperi avrebbe replicato, rivendicando di operare nel pieno rispetto tanto dei poteri conferitigli dalla Costituzione, quanto della disciplina relativa all'inquadramento costituzionale dei partiti[43].

L'analisi del processo di formazione e di crisi degli esecutivi, e il dibattito che avrebbero innescato chiamando in causa anche la questione del rapporto tra i poteri e il ruolo dei partiti, consente allora, di aggiungere qualche tratto in più alla definizione dell'identità tanto dell'organo Governo nel suo complesso, quanto del presidente del Consiglio. Era, in qualche misura, proprio la presenza dei tre principi posti a fondamento di quell'organo a rendere legittimi sia i richiami delle opposizioni, sia l'esercizio di alcune prerogative da parte di De Gasperi, esercitate senza "violare" le prerogative fissate nella Costituzione. Sul piano della prassi, ancorata sempre al dettato normativo, trovava così attuazione una forma di monocraticità che non contraddiceva né il principio della collegialità, poggiato sul carattere coalizionale delle maggioranze e sul proporzionalismo elettorale, né il parlamentarismo.

Se i primi due indicatori hanno consentito di guardare alla identità del Governo e del presidente del Consiglio attraverso un'analisi dei rapporti esterni, l'ultimo indicatore sposta l'attenzione sulle dinamiche interne al Governo. In questo caso, la questione dell'organizzazione del Governo interseca due temi principali: da un lato quello della attuazione della Costituzione; dall'altro quello di operare scelte che consentissero di incidere sull'efficacia di quell'organo, anche attraverso la definizione di norme che ne regolassero il funzionamento.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la lettura degli atti parlamentari e dei verbali del Consiglio dei ministri permette di evidenziare non soltanto come esso abbia rappresentato un tema caratterizzante di tutta la prima legislatura, ma anche come le

41 Sul lungo *iter* che avrebbe accompagnato le discussioni in seno al Consiglio dei ministri sulla modifica della legge elettorale, sulle resistenze di De Gasperi e sulla decisione di porre la fiducia sul provvedimento, cfr. i verbali del Consiglio dei ministri in Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica, vol. III, cit.

42 Su questi aspetti, cfr. P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi: la costruzione della democrazia (1948-1954)*, in S. Lorenzin, B. Taverni (a cura di), *Alcide De Gasperi, Scritti e discorsi politici*, vol. IV, *Alcide De Gasperi e la stabilizzazione della Repubblica 1948-1954*, tomo 1, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 13-200, in particolare pp. 74 sgg.

43 Cfr. il già richiamato intervento di De Gasperi alla seduta della Camera dei deputati del 17 aprile 1951, AP, CD, *Discussioni*, cit.

diverse soluzioni fossero espressioni di un preciso modo di concepire ed intendere il Governo all'interno dell'ordinamento italiano. Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio i termini di un dibattito complesso. Basterà ricordare che in diverse circostanze De Gasperi avrebbe richiamato l'attenzione sull'urgenza di lavorare ad una legge che «precisi quello che la Costituzione ha lasciato imprecisato»,[44] fondando l'identità del Governo su presupposti solidi che non implicassero necessariamente l'autorevolezza del presidente del Consiglio o il ricorso a prassi costituzionali risalenti all'epoca prefascista. A questo scopo avrebbe dovuto rispondere il disegno di legge presentato alla Camera il 6 giugno del 1952, di concerto con il ministro di Grazia e Giustizia, Zoli, e con il ministro ad *interim* del Tesoro, Pella, e articolato in tre capi: il primo dedicato al Consiglio dei Ministri e alla Presidenza del Consiglio; il secondo al potere normativo del governo; il terzo all'ordinamento della presidenza del Consiglio[45]. Al di là dei singoli dettagli, quel progetto non soltanto rispondeva all'esigenza di dare attuazione alla Costituzione, ma risultava emblematico del modo in cui De Gasperi avrebbe voluto tradurre, in norme, i riferimenti alla monocraticità e alla collegialità, con una certa accentuazione del primo rispetto al secondo, definendo anche con maggiore precisione il rapporto tra il Governo e i partiti[46]. La mancata approvazione di quel testo, in gran parte da addursi alla reticenza nei confronti di misure che accentuassero le prerogative del presidente del Consiglio, avrebbe lasciato irrisolto il nodo della più efficiente organizzazione del Governo. Un nodo che, di volta in volta, sarebbe stato sciolto tanto attraverso il ricorso alla legislazione precedente, quanto attraverso misure concrete che, soprattutto nella composizione degli esecutivi, bilanciassero il carattere «coalizionale» delle maggioranze con il rispetto dei rapporti di forza interni[47]. Dunque, una certa collegialità nella composizione, ma sintetizzata dalla forza maggioritaria della Dc e, soprattutto, dal peso politico e dall'autorevolezza del presidente del Consiglio.

In questa opera di equilibrio che avrebbe segnato tutta la legislatura, una serie di indicatori confermano la preminenza del ruolo del presidente del Consiglio rispetto

44 Cfr. la replica del presidente del Consiglio al termine del dibattito sulla fiducia che si sarebbe svolto al Senato dal 22 giugno al 2 luglio 1948, AP, SR, *Discussioni*, cit., p. 675.

45 Cfr. il testo del disegno di legge n. 2762, *Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 6 giugno 1952, AP, CD, *Documenti – Disegni di legge e relazioni*, 6 giugno 1952, pp. 1-20.

46 Su questo punto cfr. le conclusioni dello studio di E. Rotelli, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in «Quaderni Costituzionali», 1, 1981, pp. 87-114, in cui si sottolinea come in quel torno di tempo proprio l'autorità personale di De Gasperi riuscì a contenere il «peso della partitocrazia»; Id., *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.

47 Sul carattere coalizionale e sul rapporto tra coalizione e presidente del Consiglio, cfr. G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975.

alla collegialità del Governo e al ruolo dei singoli ministri. Il primo si ricava dall'attività legislativa: i dati disponibili consentono di rilevare come sui 2054 progetti di iniziativa governativa, quelli presentati dal presidente del Consiglio sarebbero stati in totale 474, 434 come primo firmatario, 40 come altro firmatario. Preponderanza confermata anche da un dato ulteriore: nei cinque anni della legislatura, De Gasperi sarebbe intervenuto in Parlamento 102 volte, 54 alla Camera, 48 al Senato, tanto in qualità di presidente del Consiglio, quanto di ministro ad *interim* dell'Africa italiana e di ministro ad *interim* degli Affari esteri. Il secondo indicatore emerge dall'analisi dei verbali del Consiglio dei Ministri che mostrano come, in diverse circostanze, De Gasperi abbia "imposto" la propria autorità ai ministri, impendendo che la tutela di interessi particolari finisse per condizionare l'efficacia complessiva dell'azione del Governo.[48] Il terzo, infine, si evidenzia dall'intervento che De Gasperi pronunciava in occasione del rimpasto del 1951: a quanti sollecitavano la crisi, egli faceva notare che mentre le dimissioni del presidente del Consiglio «trascinano con sé quelle di tutto il gabinetto», le isolate dimissioni di altri membri del governo non necessariamente avrebbero determinato lo stesso esito.[49]

Una attenta lettura delle fonti mostra, tuttavia, come in diversi passaggi, desumibili dai resoconti delle sedute del Consiglio dei ministri e dei verbali d'aula, emerga una certa prevalenza del riferimento alla collegialità nell'azione dell'esecutivo. In diverse circostanze, lo stesso De Gasperi avrebbe difeso l'operato complessivo del Governo. Sarà sufficiente richiamare, su questo punto, la posizione assunta in occasione del dibattito sul bilancio del suo V governo[50] o, ancora, il richiamo, rivolto a tutti i ministri nel febbraio del 1950, ad evitare personalizzazioni e ad anteporre l'azione unitaria del Governo all'approvazione dei «direttori dei partiti».[51] In qualche misura, dunque, anche il terzo indicatore, relativo all'analisi dell'organizzazione del Governo e dei tentativi di dare attuazione a quanto previsto dal dettato costituzionale confer-

48 Cfr. ad esempio i verbali del Consiglio dei ministri del maggio 1948 che riportano il resoconto della discussione intorno alla predisposizione del programma da presentare alle Camere in occasione della fiducia al V governo De Gasperi, in F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei Ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica, vol. I, *Governo De Gasperi 23 maggio 1948-14 gennaio 1950*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2005.

49 Cfr. il già richiamato intervento di De Gasperi alla seduta della Camera dei deputati del 17 aprile 1951, AP, CD, *Discussioni*, cit.

50 De Gasperi presentava il bilancio dell'operato del suo V governo in occasione della seduta del Consiglio dei ministri del 10 gennaio 1950, cfr. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, vol. I, *Governo De Gasperi 23 maggio 1948-14 gennaio 1950*, cit., p. 849.

51 Cfr. l'intervento di De Gasperi alla riunione del Consiglio dei ministri del 17 febbraio 1950 in Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri*, cit., vol. II, *Governo De Gasperi 27 gennaio 1950-19 luglio 1951*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2006, p. 19.

mano i caratteri di quella identità del Governo già evidenziata in precedenza.

Arrivando, dunque, alle conclusioni: se alcuni parametri rivelano, sul piano della prassi, una certa prevalenza del riferimento alla monocraticità, altri confermano il significativo e non raro primato della collegialità. Tuttavia, c'è un aspetto che pure in questa cornice merita di essere sottolineato: nella prima legislatura la compatibilità tra principi potenzialmente confliggenti e il problema del vuoto normativo avrebbero trovato una sintesi dentro il preciso perimetro della visione istituzionale e costituzionale degasperiana. De Gasperi avrebbe, cioè, riconosciuto l'importanza dei partiti, accettato la logica proporzionale, difeso la centralità del Parlamento, mai ceduto sul rapporto tra maggioranza parlamentare, segreterie di partito e Governo, valorizzato la collegialità senza mai rinunciare all'esercizio di quelle funzioni che la Costituzione assegnava al presidente del Consiglio.

Era forse in questa opera di mediazione, garantita anche dall'autorevolezza riconosciuta alla sua persona, che quella identità del Governo definita dalla Costituzione poteva perfezionarsi, realizzando sul piano della prassi quella razionalizzazione del parlamentarismo che l'ordine del giorno Perassi aveva previsto ma che, sul piano normativo, era risultata di non facile attuazione.

ALESSANDRO PES

LA DECOLONIZZAZIONE NELL'ITALIA DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Tra il 1946 e il 1948 l'Italia che prendeva forma dopo la fine del secondo conflitto mondiale e la conclusione del ventennio fascista cercava di costruire il nuovo patto sociale tra stato e cittadini attraverso i lavori dell'Assemblea costituente. Nonostante il panorama sociale ed economico nel quale i costituenti si ritrovarono a pensare la nuova Italia fosse desolante e le macerie materiali e morali della guerra e della dittatura fascista erano presenti senza soluzione di continuità in tutta la penisola, dal punto di vista politico ripensare la nazione costituiva senza dubbio un'impresa stimolante. Negli stessi anni nei quali l'Assemblea costituente cercava di costruire una nuova Italia il governo fu investito del compito di gestire la fine del colonialismo italiano. La rinuncia alle colonie era stata imposta al Regno d'Italia già nelle clausole armistiziali e poi ribadita successivamente nelle clausole del Trattato di pace del febbraio 1947. La clausola lasciava aperte però diverse possibilità a una eventuale amministrazione italiana nelle ex colonie, in particolar modo sotto forma di *trusteeship*.

Proprio in concomitanza con il periodo dei lavori dell'Assemblea il governo italiano mise in atto una politica tesa a ottenere dalle potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale l'amministrazione delle ex colonie.[1] Tale politica si concretizzò at-

1 Cfr. G.L. Rossi, *L'Africa italiana verso l'indipendenza*, Giuffrè, Milano 1980, A. Del Boca, *Gli italiani in Africa orientale. Nostalgia delle colonie*, Roma-Bari, Laterza, 1984; e P. Pastorelli, *Il ritorno dell'Italia nell'Occidente. Racconto della politica estera italiana dal 15 settem-*

traverso una fitta attività diplomatica accompagnata da un lavoro propagandistico sul fronte interno e su quello internazionale. Obiettivo ultimo della campagna propagandistica era la proposizione del passato coloniale italiano in chiave positiva; il risultato di tale campagna fu l'emergere, da parte istituzionale, di una lettura condivisa di ciò che era stato il passato coloniale e delle caratteristiche principali attraverso le quali potevano essere identificati i coloni italiani. La documentazione istituzionale, i discorsi pronunciati, le numerose iniziative convegnistiche costituirono dei momenti attraverso i quali il governo italiano forniva una propria posizione ufficiale sulla questione coloniale, ma al contempo risultavano dei passaggi essenziali attraverso i quali la società italiana avrebbe da quel momento selezionato il proprio passato coloniale e scelto quali aspetti di quella storia avrebbero dovuto far parte dell'identità repubblicana e quali invece sarebbero stati rigettati. La retorica e la propaganda sul tema coloniale messa in atto dal governo italiano aveva un duplice obiettivo: influenzare i paesi che avrebbero dovuto votare in sede Onu le risoluzioni sull'amministrazione delle ex colonie italiane, e compattare l'opinione pubblica interna attorno a una specifica e positiva lettura e del passato coloniale.

Lo sforzo politico e propagandistico di costruzione di una narrazione dell'Italia «colonizzatrice buona» fu certamente precedente al periodo preso in esame; esso ebbe il suo principio negli anni della presenza coloniale. Lo scopo di questo saggio è quello di mettere in evidenza come sia soprattutto nel periodo in cui all'Onu veniva discusso il futuro delle ex colonie italiane che la nuova Italia diede un apporto fondamentale al modo in cui il suo passato coloniale sarebbe stato successivamente narrato e in parte percepito dagli altri paesi e dagli italiani stessi.

1. La retorica sulle colonie nell'azione di governo.

Un primo elemento che caratterizzò l'azione italiana fu quello di separare l'esperienza coloniale dell'Italia liberale da quella dell'Italia fascista. Operando tale separazione il governo italiano affermava esplicitamente la legittimità delle colonie conquistate o acquisite nel periodo liberale, prendendo invece le distanze dalle colonie, l'impero etiopico, conquistate durante il periodo fascista. Una dicotomia di questo tipo non metteva in dubbio la legittimità o meno del colonialismo in quanto tale ma si dissociava dalle modalità di conquista coloniale utilizzate durante il fascismo. Nel tentativo di non perdere la propria influenza nei confronti delle ex colonie il governo italiano si adoperò diplomaticamente, cercando di ottenere il sostegno della Francia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. La stessa discussione sul futuro delle ex colonie si sviluppò principalmente tra alcuni soggetti: Gran Bretagna, Stati Uniti, Unione Sovietica e Francia, con l'Italia che ebbe un ruolo marginale. Allo stesso modo, se si esclude l'indagine compiuta nelle ex colonie dalla Commissione

bre 1947 al 21 novembre 1949, Milano, LED, 2009.

quadripartita, eritrei, libici e somali non ebbero un ruolo di rilievo nelle decisioni sul futuro dei loro territori. In maniera parzialmente simile al periodo coloniale, tutto il dibattito sulla sorte di quei territori si svolse tra soggetti esterni al contesto africano, relegando l'Africa al ruolo di oggetto di contesa. L'unico, ma molto rilevante, elemento di differenza rispetto al passato fu il clima di decolonizzazione che fece da sfondo alle discussioni internazionali sul futuro delle ex colonie italiane; un futuro che, veniva ribadito in tutte le circostanze, non poteva prescindere dall'obiettivo finale dell'indipendenza delle popolazioni interessate. Già alla fine del secondo conflitto mondiale, secondo la prospettiva di un ufficiale neozelandese, la stessa formula del *trusteeship* doveva essere intesa come l'antitesi del colonialismo e non il suo proseguimento attraverso un diverso metodo di amministrazione[2]. Tutto il dibattito convergeva però sulla comune convinzione che quelle popolazioni non fossero in grado, per livello di civiltà, di provvedere a se stesse; basandosi su tale convinzione tutte le dinamiche della politica italiana si fondarono sulla convinzione che fosse necessario confidare nella diplomazia, scavalcando l'Africa nel tentativo di inserire la questione delle ex colonie all'interno di un più generale riassestamento di alleanze che si stava definendo dopo la fine del conflitto mondiale.[3]

Il governo italiano, attraverso il ministero degli affari esteri (Mae) e il ministero dell'Africa italiana trasformato in sottosegretariato del Mae, prepararono numerosi *memoranda* che avevano lo scopo di illustrare alle delegazioni dei paesi membri dell'Onu il passato coloniale italiano e supportare la richiesta di amministrazione italiana delle ex colonie. Tale documentazione evitava qualunque critica all'operato italiano nel periodo coloniale e la ricostruzione del colonialismo italiano si risolveva nel racconto dell'opera civilizzatrice compiuta dal colonizzatore nei confronti delle popolazioni locali. In particolar modo veniva esaltato il lavoro compiuto dagli italiani nelle colonie; quello riguardante la messa a frutto di territori definiti "desertici" e "selvaggi" prima dell'arrivo del colonizzatore, ma anche il lavoro di "elevazione" delle popolazioni colonizzate.

Nella documentazione ufficiale tale atteggiamento lo si può considerare una costante, tanto da divenire la principale chiave di lettura con la quale, nell'Italia repubblicana, si raccontò il colonialismo prefascista nel consesso internazionale per richiedere l'amministrazione delle ex colonie.

2. Politica e propaganda coloniale nell'Italia dell'immediato dopoguerra

Un esempio di tale documentazione ministeriale è il *memorandum* preparato dall'Ufficio di Gabinetto del ministero dell'Africa Italiana che predispose, nell'estate del 1946, un *memorandum* sulle clausole relative ai possedimenti italiani in Africa contenute nel progetto di trattato di pace elaborato a Parigi dal Consiglio dei ministri

degli Esteri delle Potenze alleate.

La Commissione Confini del ministero elaborò uno studio per sostenere la legalità delle pretese italiane nelle ex colonie. Il lungo *memorandum* si chiudeva con degli allegati che, nell'ottica della commissione, dovevano rendere conto sia del trattamento che gli italiani avevano subito nelle ex colonie dall'amministrazione britannica, sia dell'importanza della presenza italiana in quei territori.

Nell'allegato 2 si faceva riferimento al testo di un esposto inoltrato il 14 giugno 1946 dai maggiorenti della popolazione italiana della Tripolitania al Comando Britannico di Tripoli.

L'esposto sottolineava che la mancanza di un organo qualificato a rappresentare la comunità italiana rendeva necessario che gli autori dell'esposto si relazionassero direttamente con il comando britannico. Gli italiani lamentavano, a partire dal 1943, un peggioramento costante della situazione politica nei confronti della loro comunità. Nell'esposto si spiegava che l'autorità britannica aveva permesso l'accadimento di fatti che inevitabilmente aveva portato al peggioramento della condizione della comunità italiana e si chiariva che i fatti ai quali si faceva riferimento riguardavano:

> per esempio alla consentita presenza nel territorio di elementi già fuorusciti, notoriamente antitaliani; al consentimento ad una campagna violentemente antitaliana da parte della locale stampa araba strettamente controllata dalla B.M.A., campagna che in questi ultimissimi giorni ha culminato in una pubblicazione volgarmente e provocatoriamente offensiva […] alludiamo ancora all'offensivo ordine della non fraternizzazione che viene mantenuto in questo Paese […]. Questo ordine di non fraternizzazione ha certamente influito sullo sviluppo deleterio della situazione della quale trattiamo perché, posto da una popolazione europea (inglese) verso un'altra popolazione europea (italiana) in un ambiente di popolazione di civiltà non occidentale, ci ha indubbiamente mortificati ed abbassati di fronte a queste ultime verso le quali le autorità britanniche sono state larghe di amichevoli e cordiali trattamenti. Alludiamo ancora alla condizione di miseria materiale verso la quale una politica di stipendi e di salari di fame ha gettato la collettività italiana composta quasi interamente di stipendiati ed operai […] a guerra finita, e finita da un pezzo, pretendere questo spirito di comprensione e di sommissione degradante da una popolazione europea, che è trattata come una popolazione coloniale di infimo ordine; significa volerla portare ala esasperazione ed alla disperazione […] dobbiamo quindi, in nome della civiltà, della umana solidarietà, del diritto alla vita ed alla proprietà, chiedere ufficialmente e formalmente alla sola autorità che qui è responsabile dell'ordine e quindi della nostra vita e dei nostri beni, di dichiararci se essa può garantire agli uomini, alle donne ed ai bambini italiani di Tripoli e di fuori Tripoli, la loro vita e i loro beni.[4]

In un rapporto segreto del 29 novembre 1946, inviato da Mogadiscio all'Ufficio informazioni del ministero della Guerra, l'informatore segnalava come lo spirito laborioso degli italiani in colonia fosse fiaccato dalle autorità britanniche, le quali cercavano in ogni modo di cancellare i segni positivi della presenza italiana sul mar Ros-

4 Archivio storico diplomatico del ministero degli affari esteri (d'ora in poi MAE), Affari Politici (d'ora in poi AA.PP.) 1946-1950, Sezione Italia Colonie, busta 15.

so. Il rapporto metteva in evidenza che la costante dell'amministrazione britannica fosse l'attività volta a «cancellare gradualmente ogni traccia di dominazione italiana; mezzo principale, quello di stancare la tenacia degli italiani, opponendo alla loro attività ogni genere di ostacoli. In gran parte lo scopo è raggiunto e, ad ogni piroscafo, centinaia di coloni rimpatriano».[5] Il documento sottolineava in negativo il comportamento dell'amministrazione britannica nei confronti dei somali,

> nei riguardi degli indigeni l'amministrazione persegue una politica di sfruttamento, corrispondendo bassi salari nei lavori – pur di non grande entità – ed imponendo tasse. Numerosi sono i disoccupati indigeni ed il malcontento e la miseria hanno, per conseguenza, frequenti casi di delitti contro la proprietà. Malgrado i vari 'santoni' assoldati dall'occupante svolgano propaganda in suo favore, l'elemento indigeno rimpiange l'Italia e protesta contro le imposizioni britanniche […] lo stato morale [degli italiani] è sempre molto basso, date le difficili condizioni di vita e l'incertezza sulla sorte della colonia; degli italiani ancora residenti, calcolati a circa 4.000, circa la metà desidera il rimpatrio.[6]

Rapporti dello stesso tenore giungevano in numero cospicuo a diversi uffici governativi. Il 2 aprile 1947 la legazione italiana al Cairo inviò all'ambasciata italiana a Londra un telespresso con il quale informava che si erano presentati nell'ufficio della legazione due italiani provenienti da Mogadiscio. Si trattava di due motoristi della Marina, residenti in Somalia dal 1939, i quali, durante un lungo colloquio, avevano fornito informazioni sulla situazione in Somalia. Per quanto concerneva le condizioni degli italiani nella ex colonia, i due motoristi avevano affermato che nel territorio risiedevano ancora 2800 italiani ma che, a breve, circa 2000 si sarebbero imbarcati sul piroscafo "Vulcania" per rimpatriare. La condizione economica degli 800 che sarebbero rimasti veniva considerata sicura in quanto la maggior parte di loro lavorava per l'autorità britannica o gestiva aziende di proprietà.[7]

Il racconto dei due italiani si soffermava anche sulle condizioni di vita dei somali. Veniva sottolineato come essi avessero accolto con favore, nel 1941, l'occupazione britannica. Nei primi anni, secondo i due motoristi,

> tra l'elemento indigeno, è stata svolta da parte britannica efficace propaganda contro la colonizzazione italiana. Successivamente gli indigeni hanno avuto agio di constatare il declino economico della colonia e ne subiscono le immediate conseguenze […] oggi, analogamente a quanto succede in Eritrea, molti indigeni ricordano con nostalgia la dominazione italiana ed arrivano ad esprimere liberamente le loro simpatie per il nostro Paese, manifestando rammarico per la partenza dei connazionali.[8]

5 MAE, AA.PP. 1946-1950, Sezione Italia Colonie, busta 15, Notizie sulla situazione in Somalia.

6 *Ibid*.

7 MAE, AA.PP. 1946-1950, Sezione Italia Colonie, busta 15, Notizie dalla Somalia.

8 *Ibid*.

Ma l'elaborazione e la cristallizzazione dell'idea del colonialismo italiano come movimento di popolo e di lavoratori, che così si staccava dal processo coloniale caratterizzato dall'usurpazione e dalla politica di potenza, trova soprattutto riscontro nel documento che il governo italiano presentò alla Conferenza dei Supplenti, e che subì numerose modifiche sostanziali durante la sua stesura. Il fulcro del discorso verteva sulla posizione politica che l'Italia assumeva di fronte alla conferenza in merito alla questione delle ex colonie. La parte centrale del discorso era tutta volta a illustrare l'opera che l'Italia aveva compiuto in Africa in maniera tale da sorreggere la richiesta finale di *trusteeship* su tutti gli ex territori coloniali. Il tenore del discorso si rifaceva a quella retorica utilizzata durante l'espansione coloniale che rappresentava il colonialismo italiano come colonialismo "speciale", slegato dal fenomeno europeo e capitalista di conquista e sfruttamento di territori oltremare.

> L'Italia – si affermava nel discorso – non ha cercato in Libia, Eritrea e Somalia un fruttifero impiego di capitali, né l'attuazione di grandiose imprese industriali con l'utilizzazione razionale di ricche materie prime già esistenti sul posto […] l'Italia è stata in Africa, e vuole ora tornarci, per concorrere all'evoluzione politica, economica e civile di quei territori col suo lavoro.[9]

Secondo il governo italiano questa peculiarità del colonialismo italiano era ricca di conseguenze, la più importante delle quali era il problema dei lavoratori italiani. «Agricoltori, operai e tecnici, la cui opera è stata necessaria alla Libia, Eritrea e Somalia e che non può essere esclusa da quei territori senza comprometterne le possibilità di futuro progresso».[10] Nel passaggio successivo del discorso, il riferimento al lavoro italiano, che fino a quel momento era stato collegato essenzialmente allo sviluppo economico e sociale delle popolazioni colonizzate, veniva ancorato anche al progresso della nazione italiana:

> Il Governo italiano, quando chiede, come fa oggi, il trusteeship su quei territori […] pone essenzialmente il problema del lavoro italiano che nella situazione attuale dell'Italia costituisce la base essenziale di tutto il sistema di ricostruzione politica ed economica della vita italiana.[11]

Il discorso continuava con una interessante e significativa considerazione del governo su chi fossero i "lavoratori italiani" ai quali si faceva riferimento nella parte precedente del documento. Questa parte del discorso subì una variazione nella bozza finale; se nella prima stesura si affermava che gli emigrati italiani nelle ex colonie dovevano essere considerati come una delle popolazioni stabilitesi in quelle regioni, la versione finale aggiungeva in questo paragrafo un esempio significativo, chiamando

9 MAE, AA.PP. 1946-1950, Sezione Italia Colonie, busta 15, Bozza del discorso alla Conferenza dei Supplenti.

10 *Ibid*.

11 *Ibid*.

gli emigrati italiani «Italiani d'Africa» e comparando tale presenza nelle ex colonie a quella degli Afrikaners in Sud Africa. Dopo questi cambiamenti il documento recitava che: «essi [i coloni italiani] non sono più soltanto italiani; ma in realtà sono Italiani d'Africa, cittadini della Libia, Eritrea e Somalia come gli Africaners lo sono del Sud Africa».[12]

Questo approccio alla questione si riverberava anche sui lavori parlamentari, come dimostra la discussione avvenuta alla Camera dei deputati nel dicembre 1949. I deputati socialisti Giuseppe Lupis e Riccardo Lombardi firmarono una interpellanza al presidente del Consiglio dei ministri, ministro ad *interim* dell'Africa Italiana e al ministro degli Affari esteri per:

> conoscere, di fronte al ripetersi di tragici episodi di violenza contro italiani nei territori delle ex-colonie, quale azione internazionale abbia svolta e quali garanzie abbia ottenuto a difesa della vita e degli averi dei nostri connazionali; e per conoscere altresì - di fronte alla quasi definitiva liquidazione delle nostre ex-colonie - quali negoziati abbia promosso, anche per un graduale ritorno dei nostri connazionali in quei territori, dove ormai da decenni essi risiedevano e dove erano nati i loro figli.[13]

L'interpellanza Lupis-Lombardi si riferiva alle uccisioni di alcuni italiani avvenute il 19 novembre 1949 in Eritrea e lamentava il silenzio del governo circa una lunga lista di lutti avvenuti nei territori oltremare. Lupis imputava al governo una scarsa considerazione del problema; ciò, secondo il deputato socialista, derivava dal fatto che il governo non considerasse, come invece avrebbe dovuto, questi problemi delle questioni essenziali di «difesa della vita, degli averi e del lavoro italiano all'estero».[14]

Lupis poneva all'ordine del giorno la questione dei quasi quaranta morti italiani in Eritrea tra il 1948 e il 1949, accusando il governo, ma soprattutto il ministro degli Affari esteri Carlo Sforza, di aver sottovalutato l'accaduto per non turbare un equilibrio internazionale che ancora l'Italia non aveva acquisito. Sforza aveva precedentemente descritto le morti italiane in Eritrea come un lutto che avrebbe lasciato «un'orma profonda nel sentimento del popolo italiano».[15]

In sostanza, l'interpellanza poneva al governo una richiesta sulle condizioni di sicurezza per gli italiani in Eritrea e una posizione netta nel pretendere dalla Gran Bretagna la garanzia della difesa degli italiani in Eritrea. Uno degli aspetti più inte-

12 *Ibid*.

13 *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 12 dicembre 1949, p. 14218. Con interpellanza analoga anche i deputati: Guido Russo Perez (Uomo qualunque), Giorgio Almirante (Gruppo misto), Arturo Michelini (Gruppo misto), Roberto Mieville (Gruppo misto), Giovanni Roberti (Gruppo misto). Con un'altra interpellanza sullo stesso argomento intervenne anche l'onorevole Gaspare Ambrosini (Dc).

14 *Ibid*.

15 Discorso di Carlo Sforza al Congresso nazionale del Partito repubblicano italiano del 1949. Cit. in: *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, seduta del 12 dicembre 1949, p. 14220.

ressanti dell'interpellanza si ritrova nella sua domanda finale che Lupis pose al governo, e nella quale fece palese riferimento al lavoro come esplicita caratteristica degli italiani in Eritrea, affermando di voler sapere se: «vi è la speranza che la tranquillità, la sicurezza, la garanzia tornino per quei nostri connazionali che difendono con la loro stessa presenza, il libero diritto del lavoro italiano in Africa».[16] Il lavoro italiano emergeva, anche nella interpellanza di Lupis, come l'elemento che rappresentava la bontà della presenza italiana in colonia.

3. Stampa di partito e questione coloniale

Uno dei canali attraverso i quali i partiti politici affrontarono la questione delle ex colonie fu quello della stampa di partito. Per quanto riguarda il principale partito di governo, la Democrazia cristiana, il quotidiano di partito «Il Popolo» ospitò ripetutamente articoli sul tema coloniale durante il periodo dell'Assemblea costituente. Se per un verso le cronache delle discussioni internazionali sul futuro delle ex colonie italiane pubblicate dal quotidiano adempivano alle necessità di informare lettori e lettrici sui fatti del presente coevo, per un altro quegli articoli contribuivano a costruire una rilettura storica del passato coloniale italiano. Il 5 febbraio 1946 Guido Gonella pubblicava un articolo intitolato *Chi è autolesionista?* L'articolo era una risposta dell'intera Democrazia cristiana alle accuse di mancanza di una linea di politica estera mosse dal giornalista Italo Zingarelli. Il giornalista accusava di autolesionismo l'atteggiamento della Dc e del governo italiano per non avere elaborato una propria posizione in politica estera; dopo che il partito aveva replicato affermando di avere votato una mozione di politica estera che successivamente era stata fatta propria dal «neo Centro delle personalità diplomatiche», Zingarelli aveva sottolineato fosse evidente che il ministro degli Esteri De Gasperi «il quale è in fondo il capo del partito democratico cristiano, non ne ha tenuto conto».[17] Secondo Gonella il testo più autorevole di politica estera elaborato dal governo italiano era la lettera inviata da De Gasperi al segretario di Stato statunitense James F. Byrnes. Nell'articolo venivano riassunti i vari punti sviluppati dal ministro degli Esteri nella sua missiva e riguardo alla questione delle colonie, riassumendo ed enfatizzando il linguaggio utilizzato nella lettera, Gonella scriveva che De Gasperi aveva chiarito che: «le originali colonie italiane non si toccano, salvo garanzie strategiche all'Inghilterra e concessioni di natura economica e commerciale all'Etiopia».[18] Gonella ricusava a nome del partito l'accusa di autolesionismo affermando che De Gasperi si fosse recato agli incontri di Londra non per «dare pezzi dell'Italia» ma per difendere la patria. Il fondatore de «Il Popolo» ricordava come i democristiani, per primi, fossero «sorti a difesa dell'i-

16 *Ibid*.

17 G. Gonella, *Chi è autolesionista?*, in «Il Popolo», 5 febbraio 1946.

18 *Ibid*.

talianità di Trieste, dell'intangibilità delle nostre frontiere etniche, dell'insurrogabile opera civilizzatrice del lavoro italiano nelle nostre colonie. Naturalmente siamo stati attaccati quali 'fascisti' come se ci potesse impressionare l'apparire quel che non si è, come se infetti di fascismo non continuino ad essere proprio quei nostri avversari che non distinguono la difesa dei diritti del sangue e del lavoro italiano dalle megalomanie imperialistiche di ieri e dal sadismo autolesionista di oggi».[19] Già nel 1946 Gonella rendeva pubblica, attraverso il suo editoriale, quella che sarebbe divenuta la rappresentazione ufficiale del dibattito sulle colonie italiane. La difesa delle colonie non doveva essere letta dall'opinione pubblica come la difesa del sistema coloniale di sopraffazione ma come la difesa dei bisogni essenziali del popolo italiano; la difesa a oltranza del lavoro italiano in Africa sviava la questione dalle dinamiche della politica di prestigio anche se il richiamo all'opera civilizzatrice costituiva un diretto richiamo alle logiche coloniali tardo ottocentesche che imponevano una dicotomia civilizzati/incivili che da sola giustificava agli occhi dell'opinione pubblica dei paesi colonizzatori la sopraffazione di un popolo su un altro.

Appena due giorni dopo l'editoriale di Gonella, il corrispondente da Londra Vincenzo Cecchini interveniva nel giornale con un articolo sull'andamento dell'incontro tra i quattro grandi svoltosi a Lancaster House. Il giornalista spiegava quanto la sorte delle ex colonie italiane fosse d'interesse non soltanto delle popolazioni direttamente coinvolte ma anche di Egitto ed Etiopia che guardavano a quei territori come possibili luoghi di espansione. Cecchini poneva, già al principio del 1946, la formula del *trusteeship* come la soluzione ormai accettata a livello internazionale; secondo il giornalista si trattava soltanto di valutare chi avrebbe dovuto amministrare le ex colonie. Il punto nodale della questione, secondo il corrispondente, risiedeva nella necessità di una continuità nell'amministrazione, e perciò nell'amministratore, che sola avrebbe garantito l'interesse superiore delle popolazioni africane. Cecchini chiudeva il suo resoconto domandandosi, e chiedendo soprattutto ai suoi lettori, perché i recenti scontri tra arabi ed ebrei in Tripolitania non fossero avvenuti durante l'amministrazione italiana. La risposta, implicita, risiedeva nelle inequivocabili capacità dimostrate in passato dall'Italia coloniale, qualità che si cercava di mettere da parte e non prendere in considerazione durante la discussione sul futuro delle ex colonie italiane.

Dal punto di vista dottrinario la Democrazia cristiana recepì la nuova posizione sulle questioni coloniali assunta dal pontefice. Nel discorso ai nuovi cardinali Pio XII aveva criticato aspramente l'imperialismo moderno, contrapponendo a quel bisogno di espansione territoriale degli stati nazionali l'imperialismo cristiano, fondato sull'universalismo. Guido Gonella dava conto della puntualizzazione pontificia sul "sano" spirito imperialistico che doveva informare i cristiani nel suo articolo del 21 febbraio 1946. Gonella scriveva che

19 *Ibid.*

la Chiesa […] società universale, essa segue il cammino inverso a quello dell'imperialismo moderno. Questo nella sua smodata tendenza all'espansione sacrifica l'uomo, mentre la Chiesa forma l'uomo, modellando e perfezionando in lui la somiglianza divina. Diverso è quindi il presupposto, diverso il procedimento e diverso il fine.[20]

L'articolo continuava criticando il materialismo dell'imperialismo contemporaneo che piegava le esigenze e le libertà dei popoli ai voleri di pochi paesi. Intervenendo sulla questione dell'imperialismo il pontefice dava allo stesso tempo delle indicazioni dottrinarie alla comunità cristiana ma esprimeva anche una chiara posizione politica che i cattolici dovevano assumere nei confronti della questione. Gonella poneva in evidenza come le parole di Pio XII stabilissero una rottura nelle modalità con le quali si dovesse ripensare il rapporto tra i popoli e le nazioni nel quadro post seconda guerra mondiale. Secondo l'autore dell'articolo il discorso del pontefice poneva la Chiesa cattolica in ruolo nuovo rispetto al passato: «di fronte ai giganteschi organismi politici che la fine della guerra ha reso ancora più giganteschi senza aggiungere ad essi alcun nutrimento morale, di fronte agli imperi che si mantengono unicamente con la forza e con la costrizione esteriore delle condizioni materiali e degli espedienti giuridici senza alcun sostegno nell'intima adesione dei popoli. Il Pontefice ha dimostrato quanto vasto possa essere l'influsso della Chiesa sul fondamento della società umana per quanto riguarda la solidità e la sicurezza dei suoi istituti, la coesione e l'equilibrio dei suoi organismi, l'uguaglianza dei suoi membri e il suo normale sviluppo nello spazio e nel tempo». La Chiesa, con la sua natura sovranazionale, si poneva, secondo Pio XII, come un prototipo di società universale «liberata da ogni strettezza di setta e da ogni esclusività di imperialismo».

Nella prima parte del 1947 il futuro delle ex colonie italiane tornò alla ribalta con un'intervista che Alcide De Gasperi rilasciò a Radio Roma e che il quotidiano democristiano riportò integralmente. Il presidente del Consiglio e ministro ad *interim* dell'Africa italiana si esprimeva innanzi tutto sulla possibilità che l'Italia ottenesse l'amministrazione fiduciaria di quei territori. De Gasperi sottolineava innanzi tutto che riferendosi alle ex colonie italiane non si dovesse utilizzare la parola "colonie" poiché in diretta relazione con un concetto che secondo il primo ministro apparteneva al passato. Su questo punto De Gasperi aggiungeva che: «alla nuova Italia democratica ripugna l'idea di dominazione di un popolo sopra un altro, che potrebbe essere implicito nel concetto di Colonia».[21] Come si può notare, se De Gasperi di fatto rifiuta l'utilizzo del termine "colonia" perché collegato in potenza a una visione del mondo che è doveroso ripugnare, lascia comunque aperta la possibilità che esista un colonialismo buono che può prescindere dalla dominazione di un popolo su un

20 G. Gonella, *Contro l'imperialismo moderno. Il discorso di Pio XII ai nuovi cardinali*, in «Il Popolo», 21 febbraio 1946.

21 A. De Gasperi, *L'Italia in Africa*, in «Il Popolo», 9 aprile 1947.

altro. A prescindere dalle decisioni internazionali che sarebbero arrivate, De Gasperi affermava che era intenzione dell'Italia stabilire in quei territori un governo democratico, fondato sulla cooperazione, a parità di diritti tra italiani e nativi. Il primo ministro spiegava inoltre che l'Italia non avrebbe preso decisioni affrettate su temi rilevanti quali l'assetto istituzionale delle ex colonie prima di avere sentito in merito l'opinione delle popolazioni «di ciascun territorio affidato alle nostre cure». In un estremo tentativo di rappresentare l'Italia come paese pacificatore De Gasperi affermava che il governo non avrebbe perseguito in alcun modo individui e gruppi politici che, durante o dopo la guerra, avessero assunto atteggiamenti anti-italiani. Riguardo alla Libia De Gasperi metteva in evidenza i grandi progressi compiuti dal paese negli ultimi trent'anni, progressi raggiunti per «innegabili meriti dell'Italia». Risultava del tutto naturale agli occhi del primo ministro italiano che «le popolazioni arabo-berbere […] specie nelle loro classi più istruite, si trovino oggi a condividere le idee e le aspirazioni di tutti gli altri popoli arabi». La rappresentazione dell'Italia quale colonizzatore buono si ancorava, nel discorso degasperiano, all'evidenza della liberalità italiana che già dopo la Prima guerra mondiale aveva concesso che la Cirenaica e la Tripolitania avessero un loro parlamento. Questo richiamo di De Gasperi alla politica coloniale prefascista risultava funzionale per sostenere che il governo di Roma aveva già dato prova come potenza colonizzatrice «della volontà di avviare concretamente quella popolazione all'auto-governo». La questione dell'Eritrea appariva più complessa per De Gasperi; tale complessità era da mettere in relazione con «la varietà delle stirpi che abitano quel paese e la divisione religiosa della popolazione». Però, allo stesso tempo, l'Eritrea presentava una situazione più semplice rispetto a quella della Libia perché «l'Italia ha saputo fare di questo Paese, grazie alla sua azione equilibrata, una unità inscindibile nella quale tutte le religioni e razze, compreso l'elemento italiano, hanno vissuto per oltre un cinquantennio in imperturbabile armonia». La sincera affezione degli eritrei verso gli italiani, affermata da De Gasperi, era la più chiara testimonianza del buon operato dell'Italia come potenza colonizzatrice in Eritrea. Per quanto concerneva la Somalia, De Gasperi spiegava che se all'Italia fosse stato affidato il compito di amministrare la Somalia, essa non avrebbe potuto che continuare il proprio lavoro civilizzatore, tornando là dove:

> ha trasformato in verde coltura la più arida boscaglia, ha portato la civiltà dove esisteva, in giorni non lontani, la schiavitù […] solo con l'amministrazione italiana le popolazioni della Somalia potranno continuare ad evolversi cominciando sin da ora a partecipare in larga misura al Governo del proprio Paese.[22]

De Gasperi chiudeva l'intervista affermando che Eritrea, Libia e Somalia potevano essere certe che l'epoca del "sistema coloniale vecchio" si doveva considerare chiusa;

22 A. De Gasperi, *L'Italia in Africa*, in «Il Popolo», 9 aprile 1947.

questa affermazione, insieme alle modalità politiche e alla retorica governativa che accompagnò lo svilupparsi delle vicende legate alle decisioni internazionali sull'amministrazione delle ex colonie italiane, costituiscono un elemento importante del processo attraverso il quale l'Italia post-fascista guardò al proprio passato coloniale appena trascorso, definì quali elementi del passato coloniale dovevano emergere nel racconto nazionale e quali caratteri di quella esperienza dovevano essere ricondotti al carattere nazionale.

Il 21 ottobre 1947 il quotidiano riportava in prima pagina un resoconto della prima giornata di lavori del congresso dei profughi d'Africa delle Tre Venezie. In rappresentanza del governo era intervenuto al congresso il sottosegretario agli esteri Brusasca. Il giornale riportava che nel descrivere alla platea l'azione di governo sulla questione delle ex colonie, Brusasca aveva affermato che «l'Italia desidera[va] tornare in Africa solo per offrire lavoro ad una parte dei propri disoccupati».[23] L'articolo si dilungava nella descrizione delle attività lavorative che gli italiani avevano "portato" nelle colonie africane; i toni epici della descrizione rendevano l'opera di quei lavoratori assimilabile a gesta eroiche e non lontane dai toni delle descrizioni che avevano accompagnato la colonizzazione demografica durante il fascismo; in questo contesto i contadini divenivano, per fare un esempio, coloro che chiedevano di ritornare a coltivare «quelle terre bonificate con le loro fatiche». Il lavoro italiano nelle ex colonie africane, secondo l'articolo, non si rendeva necessario soltanto per risolvere parzialmente il problema della disoccupazione nella penisola ma anche perché fondamentale per l'elevazione delle popolazioni di quei territori. Il tema pascoliano della grande proletaria si mischiava in questo articolo alla retorica europea tardo ottocentesca della missione civilizzatrice; la cronaca del congresso svoltosi a Padova ancorava la descrizione a dei punti nodali che non venivano messi in discussione; la rappresentazione delle popolazioni delle ex colonie come diversi e inferiori e l'esistenza di una gerarchia tra popoli, all'interno della quale gli ex colonizzati non potevano che occupare la posizione più bassa. L'articolo chiariva inoltre che l'opera che i profughi italiani intendevano perseguire con il loro ritorno nei territori africani era completamente scevra da qualunque demagogia nazionalista e mirava «ad assicurare alle proprie famiglie la certezza dell'avvenire, assicurando nello stesso tempo agli indigeni il modo ed i mezzi di migliorare le loro condizioni di vita».[24] L'articolo si chiudeva con la comunicazione che a Londra si era costituita la Commissione d'inchiesta per le colonie italiane che avrebbe dovuto pianificare il viaggio nei territori delle ex colonie e consultare la popolazione locale. Il giornale rendeva conto del fatto che l'ambasciata italiana aveva inviato una lettera alla commissione per dichiarare che la maggior parte della popolazione delle tre colonie era rientrata in patria dopo la guerra e che

23 S.A., *I profughi d'Africa hanno diritto di tornarvi*, in «Il Popolo», 21 ottobre 1947.

24 *Ibid*.

costituiva una parte essenziale della popolazione da interrogare.

Il giornale ritornava sulla questione del lavoro italiano nelle colonie africane il 25 ottobre 1947, con un articolo dell'inviato speciale Vittorio Cecchini a Lancaster House. L'articolo dava conto dei lavori programmatici della commissione e di seguito presentava la posizione del governo italiano attraverso l'analisi delle tre note scritte inviate dal governo italiano alla commissione. La prima nota chiedeva che l'Italia fosse ascoltata; richiesta che era stata accolta. La seconda e più rilevante nota, riguardava una lunga relazione del punto di vista italiano sulla questione che, secondo Cecchini, il governo aveva inviato ai commissari perché fungesse per questi ultimi da guida poiché elaborata «con cognizione specifica indiscutibilmente superiore alla loro».[25] La terza nota chiedeva alla commissione di considerare, e perciò ascoltare, le ragioni della popolazione italiana residente non per il suo "valore" numerico ma per quello economico, le ragioni dei profughi che, secondo i calcoli dell'ambasciata, rappresentavano il 66% della popolazione permanente in colonia al 1939. Fornendo una lettura della questione dalla propria prospettiva londinese, Cecchini sottolineava in chiusura che sembrava necessario scindere il tema generico del lavoro italiano in Africa da quello del ritorno degli italiani in qualità di amministratori fiduciari dell'Onu; il giornalista sosteneva che in quel frangente «il problema del lavoro italiano non deve interferire su quello dell'amministrazione italiana, né comprometterlo».[26] Il 20 novembre 1947 un articolo del giornale annunciava ed enfatizzava la richiesta ufficiale del governo italiano di un mandato su tutte le ex colonie. Il resoconto riguardava l'esposizione, tenuta il 19 novembre 1947, del punto di vista italiano sulla questione da parte dell'ambasciatore Gallarati Scotti che, assistito dall'ex governatore dello Scioa e dell'Harrar Enrico Cerulli, aveva letto una dichiarazione del governo alla conferenza dei sostituti. La dichiarazione letta dall'ambasciatore, dopo una prima parte tesa a manifestare l'interesse italiano verso tutti e tre i paesi in questione, si soffermava nell'evidenziare le caratteristiche della presenza coloniale italiana in Africa, ponendo l'accento essenzialmente sul problema del lavoro italiano. La dichiarazione letta da Gallarati Scotti giustificava l'affidamento dei *trusteeship* sulla base della considerazione che «gli italiani d'Africa, che convivono con le altre popolazioni libiche, eritree e somale in quei territori, sono ormai legati ad esse dal comune unico interesse di avviare la Libia, Eritrea e Somalia ad una rapida evoluzione civile ed economica»,[27] un obiettivo che, nell'articolo come nella dichiarazione, veniva descritto come naturale e perseguibile soltanto dall'Italia.

Nel periodo in cui la questione sull'amministrazione delle ex colonie veniva anco-

25 V. Cecchini, *Ritorno dei lavoratori italiani in Africa e nostra Amministrazione fiduciaria*, in «Il Popolo», 25 ottobre 1947.

26 *Ibid*.

27 S.A., *Dimostrazioni e violenze in Eritrea dei fautori dell'unione con l'Etiopia*, in «Il Popolo», 20 novembre 1947.

ra dibattuta nel consesso internazionale il quotidiano diede ampio spazio alle notizie di incidenti che arrivavano da quei territori, mettendoli spesso in relazione diretta con le pieghe che assumeva la discussione sull'amministrazione delle colonie stesse. Il 2 dicembre il giornale dava conto di gravi incidenti avvenuti a Teramni, in Eritrea, dove, in occasione della visita della commissione quadripartita che svolgeva l'indagine conoscitiva sulle colonie italiane, circa tremila sostenitori del movimento per l'unione con l'Etiopia avevano dimostrato nelle strade per sostenere la loro linea politica. Secondo il resoconto, i manifestanti si erano scontrati con sostenitori della Lega musulmana e del Partito liberale. Il giornale riferiva che l'aggressione era opera degli unionisti, i quali avevano «aggredito a sassate e a bastonate un corteo di musulmani che si opponeva alla richiesta di unione dell'Eritrea all'Abissinia».[28] La ricostruzione degli incidenti, funzionale alla causa italiana e al tentativo di rappresentare positivamente gli italiani e coloro che sostenevano una futura amministrazione italiana in Eritrea, veniva rafforzata in chiusura dell'articolo da un riferimento a dichiarazioni della polizia, secondo le quali gli incidenti erano stati premeditati dagli unionisti, i quali si erano mossi in massa da Asmara con lo scopo di impressionare la commissione quadripartita. Il 5 dicembre il giornale presentava ai lettori una descrizione della situazione politica e sociale in Eritrea nei giorni in cui era presente la commissione dei sostituti, incaricata di svolgere l'inchiesta sulle ex colonie italiane. L'articolo presentava un fronte favorevole all'indipendenza o a un *trusteeship* britannico decennale; questa linea era sposata da due partiti, la lega musulmana e il partito liberale. Secondo l'articolo recentemente si era costituito un partito favorevole all'amministrazione italiana, il partito Nuova Eritrea Pro Italia, formato per la maggior parte da ex impiegati della precedente amministrazione italiana. Il partito pro italiano, secondo l'articolo, risultava molto più compatto rispetto agli indipendentisti. L'articolo, senza palesarlo, conteneva al suo interno un chiaro confronto sulla bontà dei due blocchi; il blocco indipendentista diveniva, nelle parole del redattore, il blocco di eritrei filo etiopici, i quali «continuano a compiere clamorose dimostrazioni allo scopo di far rilevare la loro importanza numerica»,[29] per contro «gli italiani invece si accontentano di far sventolare le loro bandiere tricolori sui balconi e sui tetti delle loro case».[30] Il *reportage* da Asmara sui lavori della commissione d'inchiesta continuò il 10 dicembre con un resoconto esotico degli avvenimenti. Il giornale raccontava di come ogni «villaggio e frazione di tribù ha nominato i propri rappresentanti e li ha

28 S.A., *Dimostrazioni e violenze in Eritrea dei fautori dell'unione con l'Etiopia*, in «Il Popolo», 2 dicembre 1947.

29 S.A., *Come procede in Eritrea il sopraluogo della Commissione*, in «Il Popolo», 5 dicembre 1947.

30 *Ibid*.

inviati a conferire con la Commissione».[31] Secondo la ricostruzione giornalistica durante le udienze i commissari sedevano all'ombra degli alberi e

> tutto intorno i rappresentanti dei movimenti politici del distretto, che ammontano a quattro o cinque centinaia. Ogni rappresentanza ha un cartello recante il nome del villaggio o della tribù […] le udienze durano dalle sei alle sette ore […] finora hanno predominato gli unionisti che sono anche i più pittoreschi. Si notano preti e notabili in ricchi paludamenti, ombrelli a spicchi policromi, innumerevoli bandiere e bandierine rosso-giallo-verde, cartelloni con scritte di ogni genere tra le quali non mancano quelle contro l'Italia. Il 'negarit' che rima le 'fantasie'.[32]

L'articolo si soffermava inoltre sulle disparità tra le diverse forze politiche; gli unionisti venivano descritti come meglio organizzati ma soprattutto con disponibilità finanziarie illimitate poiché foraggiati dal governo etiopico. Si poneva inoltre in dubbio la consistenza numerica del movimento unionista sottolineando che: «si riconoscono fra gli unionisti facce incontrate ai precedenti raduni. Corre voce che vengano spostati da una località all'altra a mezzo di autocarri». La rappresentazione esotica del partito da screditare continuava con la nota sull'elevata presenza di donne e bambini tra le fila degli unionisti; le donne «nelle dimostrazioni emettono il loro caratteristico trillo acutissimo». Per contro la rappresentazione del movimento a favore dell'amministrazione italiana dipingeva un gruppo più sobrio e vicino alla civiltà del colonizzatore; «più seri e disciplinati gli aderenti alla Pro Italia e alla Lega Musulmana con le loro bandiere tricolori e rossoverdi». Il 6 gennaio 1948 il giornale diede risalto alla notizia dell'attentato alla tipografia del settimanale «Il Popolo» di Mogadiscio, avvenuto il 5 gennaio, pochi giorni prima dell'arrivo nella città somala dei membri della commissione d'inchiesta. Nell'articolo si spiegava che l'attentato era di chiara matrice anti-italiana poiché il giornale conduceva una campagna a favore dell'amministrazione italiana in Somalia e che le autorità militari britanniche avevano subordinato la protezione della tipografia alla cessazione delle pubblicazioni a favore dell'amministrazione italiana. L'articolo metteva anche in risalto che, al contrario dell'amministrazione britannica, «la popolazione somala è quasi unanime nel chiedere l'Amministrazione italiana». A margine dell'articolo un corsivo spiegava ai lettori che «i nostri amici nella lontana e vicina Somalia» difendevano gli interessi dell'Italia e di tutti gli italiani.

31 S.A., *La Commissione interroga ed ascolta sotto gli alberi del 'negarit'*, in «Il Popolo», 10 dicembre 1947.

32 *Ibid*.

5. Conclusioni

Il periodo di azione dell'Assemblea costituente sembra coincidere con un momento particolarmente significativo nella storia del colonialismo italiano e del rapporto tra le istituzioni e la società italiane e il loro passato coloniale. Rispetto al periodo fascista sono evidenti alcune rotture profonde che riguardano lo sfondo sul quale il discorso coloniale italiano si sviluppa. Nell'Italia dell'Assemblea costituente il discorso governativo non può prescindere dalla considerazione che le popolazioni delle ex colonie debbano giungere all'indipendenza e all'autogoverno; in questo senso non si può certamente costruire o ricercare una linea di continuità con i discorsi coloniali che accompagnarono l'espansione nel tardo Ottocento e nella prima metà del Novecento. La questione morale legata al colonialismo come processo di usurpazione di un popolo su un altro veniva in parte risolta dalla Democrazia cristiana e dal governo italiano con il ripudio della politica di espansione fascista, che da sola incarnava tutte le negatività relative a quel processo. Sulla base di quella prospettiva dovevano essere rivendicate le colonie pre-fasciste perché frutto della «positiva e feconda attività civilizzatrice italiana».[33]

In questo periodo il tema del "lavoro italiano" sembra emergere in tutta la sua preponderanza come tratto comune, nel discorso coloniale, tra il periodo coloniale e quello repubblicano. Prima che essere colonizzatori, gli italiani in Africa devono essere considerati lavoratori;[34] questo aspetto viene ribadito in tutte le sedi, da quelle diplomatiche alle sale nelle quali si svolgono i numerosi convegni organizzati per supportare le richieste italiane di ritorno nelle ex colonie. Quella che viene operata può essere considerata una vera e propria proletarizzazione di tutta l'esperienza coloniale italiana. Sovrapponendo il ruolo di lavoratori a quello di colonizzatori, il colonialismo italiano appare neutralizzato della carica negativa che ha accompagnato le valutazioni sul processo coloniale nell'epoca della decolonizzazione; ciò che emerge da quella rappresentazione non è l'usurpazione di un territorio altrui e la privazione della libertà all'autodeterminazione nei confronti di altre popolazioni, ma la necessità del lavoro per un popolo proletario.[35] In questo senso appare semplice e banale, ma anche inevitabile, costruire un raccordo tra la mistica pascoliana che accompagnò la guerra di Libia e le rappresentazioni che sul finire degli anni Quaranta vengono fatte

33 P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera Dc. Nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 33.

34 Per un'analisi delle modalità con le quali nell'ideologia democristiana il lavoro diventi elemento caratterizzante del nuovo carattere nazionale in epoca repubblicana si veda: A. Giovagnoli, *La cultura democristiana*, Roma-Bari, Laterza, 1991.

35 Sulle implicazioni relative alla "proletarizzazione" dell'espansione coloniale italiana nell'elaborazione dell'identità nazionale si veda in particolare J. Andall, D. Duncan, *Introduction: Hibridity in Italian Colonial and Postcolonial Culture*, in Id. (a cura di), *National Belongings. Hibridity in Italian Colonial and Postcolonial Cultures*, Berna, Peter Lang, 2010.

degli italiani in Africa.

Il lavoro appare in questo senso una sorta di mantra autoassolutorio che ha accompagnato la conquista coloniale italiana dal periodo liberale in poi. L'«Italia proletaria» che conquista per esportare manodopera e disoccupati in epoca liberale diventa un «impero del lavoro» durante il fascismo per poi assumere le vesti, durante la decolonizzazione, di paese generoso che col proprio lavoro ha fecondato il territorio altrui.

FABRIZIO ROSSI

LE EREDITÀ DEL "PASSATO ISTITUZIONALE" NEI LAVORI DELLA COSTITUENTE: LA FORMA DI GOVERNO

1. Il Governo tra Parlamento e capo dello Stato

Oggetto di questo contributo è evidenziare l'eredità trasmessa all'Assemblea costituente dal "passato istituzionale" del nostro paese. Scontata la netta rottura istituzionale con il dittatoriale regime fascista che ha condotto l'Italia alla catastrofe, la Costituzione repubblicana riannoda un legame con il parlamentarismo dell'Italia monarchica?

Se l'Italia prefascista fosse o meno uno Stato democratico è, come è noto, la *querelle* che oppone nel '45 alla Consulta il liberale Croce e il democratico Parri.[1] La fondazione o rifondazione della democrazia in età repubblicana non va considerata come una «liberazione da un corpo estraneo» né come il semplice ritorno ad una «fisiologia democratica»,[2] tuttavia alcuni elementi di discontinuità con l'età liberale

1 P. Pombeni, *Fondazione o rifondazione della democrazia?*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1997, pp. 329-339.

2 P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 45.

sono evidenti: il passaggio dalla monarchia alla Repubblica,[3] da una sinistra antisistema ad una sinistra protagonista alla Costituente,[4] dalla sovranità dello Stato alla sovranità popolare.[5]

Resta tuttavia un'eredità del passato che Ruini mette subito in evidenza nel presentare all'Assemblea costituente i lavori della Commissione dei 75 da lui presieduta: il progetto della Commissione «non ha creduto di abbandonare lo schermo del governo parlamentare e di gabinetto che ha dato la libertà nell'800».[6] Tale governo è «un arco di ponte lanciato tra due piloni», il Parlamento da un lato, il Capo dello Stato dall'altro. Venuto meno il pilone del re è però «necessario un Capo dello Stato» che continui a «reggere uno dei lati dell'arco di ponte».[7]

Questa eredità porta però con sé un problema: l'instabilità dell'esecutivo vissuta drammaticamente dagli stessi costituenti nel primo dopoguerra, quando ripetute crisi di governo (7 in 3 anni), favoriscono l'avvento del fascismo. Per questo alla Costituente si avverte l'esigenza di inserire nella forma di governo parlamentare liberale "dispositivi costituzionali" volti ad evitare l'instabilità governativa.

Su questo terreno non mancano peraltro proposte anche al di fuori del modello parlamentare. L'azionista Calamandrei propone il sistema presidenziale in cui la separazione tra esecutivo e legislativo assicurerebbe la stabilità di governo in modo assoluto. Al comunista La Rocca che vede nel presidenzialismo il rischio di «una specie di dittatura», Calamandrei ricorda che in Italia la dittatura è sorta «non a causa di un governo a tipo presidenziale ma di un governo a tipo parlamentare in cui si era verificato il fenomeno della pluralità dei partiti e della impossibilità di avere un governo appoggiato da una solida maggioranza». A coloro che ritengono il presidenzialismo compatibile solo con un assetto bipartitico, Calamandrei replica che

3 Sul doppio ruolo, di "arbitro" e di "potere", esercitato dal monarca italiano nelle crisi di governo si rinvia a F. Rossi, *Corona, ministeri e "partito della maggioranza" nelle crisi di governo dell'Italia liberale (1861-1900)*, pp. 241-270; Id., *Le crisi di governo nell'età giolittiana*, pp. 257-300; Id., *Le crisi di governo dalla guerra al fascismo (1915-1922)*, pp. 209-276; in «Storia, Amministrazione, Costituzione», rispettivamente 24/2016, 25/2017 e 26/2018.

4 La successiva, lunga esclusione della sinistra dal governo sarà dovuta al vincolo esterno della guerra fredda.

5 La Costituzione nata dalla Resistenza «non cancella la sovranità dei singoli» disseminatasi nel vuoto statale creato dall'armistizio ma produce una «forma individualistica della sovranità popolare» in cui i soggetti sono i cittadini che possono usare come propri strumenti i partiti. G. Filippetta, *L'estate che imparammo a sparare, storia partigiana della Costituzione,* Milano, Feltrinelli, 2018, pp. 227 e 229. Torneremo più avanti sulla declinazione partitica e parlamentare della sovranità popolare.

6 *Atti parlamentari*, Assemblea Costituente (da ora in poi AC), 12 marzo 1947, pp. 2020-2021. Ha scritto Lombardi che «la Costituzione, soprattutto in relazione alla forma di governo, è una versione in termini repubblicani dell'antico statuto albertino». G. Lombardi, introduzione a *Le Costituzioni dei paesi europei*, Padova, Cedam, 1999, p. 9.

7 AC, 23 ottobre 1947, p. 1466.

la stabilità sarebbe garantita anche a governi pluripartitici, perché sul programma politico del candidato presidente si formerebbe una coalizione "più stabile" di quella che potrebbe formarsi nel sistema di governo parlamentare, dopo le elezioni, sulla base di accordi tra i partiti.[8]

Il democristiano Mortati propone una via intermedia tra il governo parlamentare e il governo presidenziale, ricalcata sul modello direttoriale svizzero, in cui il Parlamento "nomina" il Governo ma "non può revocarlo". Si tratterebbe di un governo di legislatura (almeno biennale), che Mortati intende però rafforzare con la «possibilità eccezionale conferita al Capo dello Stato di procedere allo scioglimento del Parlamento» nel caso di un ineliminabile conflitto tra esecutivo e legislativo sancito da un voto di sfiducia.[9]

L'ordine del giorno del repubblicano Perassi, presentato nella seconda Sottocommissione, scarta sia il governo presidenziale che quello direttoriale, scegliendo il governo parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, come si è detto, con «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo».[10] I comunisti, favorevoli all' adozione del sistema parlamentare ma non alla "stabilizzazione" dell'esecutivo, propongono la votazione per parti separate dell'ordine del giorno.[11] La proposta è respinta e l'ordine del giorno è approvato a scrutinio segreto con 22 sì e 6 astenuti, (presumibilmente i 6 comunisti Amendola, Grieco, La Rocca, Nobile, Ravagnan, Terracini). I democristiani Tosato, Vanoni e Bulloni affermano invece che, nel caso in cui gli auspicati "congegni stabilizzatori" non si traducano, nell'Assemblea plenaria, in precise norme costituzionali, sarebbero tornati a riflettere sul presidenzialismo proposto da Calamandrei, che quindi appare, almeno all'inizio del dibattito costituente, meno isolato di quanto solitamente si creda.

Gli auspicati congegni stabilizzatori, sulla scia del "parlamentarismo razionalizzato" sperimentato tra le due guerre da molte costituzioni europee[12] e poi dalla Costituzione francese del '46,[13] vengono dunque tradotti in norme costituzionali dall'As-

8 *Atti parlamentari,* Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione (da ora in poi AC, II SC), 5 settembre 1946, pp. 119-120.

9 AC, II SC, 5 settembre 1946, p. 129.

10 AC, II SC, 4 settembre 1946, pp.102-103 e 5 settembre 1946, p. 129.

11 Il comunista La Rocca richiamandosi a Rousseau invoca il modello astratto di «un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva». AC, II SC, 5 settembre 1946, p. 114.

12 B. Mirkine-Guetzevitch, *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, in particolare pp. 17-38. L'autore sottolinea che il problema centrale di tutte le costituzioni è quello dei rapporti tra l'esecutivo e il legislativo «che determinano la misura delle possibilità riservate ai cittadini di partecipare al governo».

13 Sulle analogie e le differenze tra l'elaborazione della Costituzione francese del 1946 e quella della Costituzione italiana del 1948, e in particolare sulle affinità e le differenze relative alla forma di governo tra comunisti francesi e comunisti italiani cfr. S. Guerrieri, *Le idee costi-*

semblea?

Diciamo subito che, per la maggior parte dei costituenti, "razionalizzare il parlamentarismo" significa «tradurre in norma la prassi costituzionale» dell'Italia liberale,[14] cioè razionalizzare il rapporto del Governo con i due piloni che devono continuare a sostenerlo (Parlamento e capo dello Stato), così come avevano cercato di fare le costituzioni dei paesi nati dalla dissoluzione degli Imperi centrali (Germania, Austria, Cecoslovacchia, Polonia, Prussia, Baviera) prendendo a modello la prassi costituzionale della Terza Repubblica francese.[15]

2. La razionalizzazione del rapporto Governo/Parlamento

Uno dei dispositivi costituzionali "razionalizzatori" tratti dalla prassi dell'Italia liberale è la mozione di sfiducia. Si traduce in norma la procedura del voto nominale palese (che indica al capo dello Stato l'orientamento politico dei parlamentari ai fini della formazione di un eventuale nuovo governo) aggiungendovi altre misure per rendere più difficile sfiduciare il gabinetto: la presentazione della mozione da parte di almeno 1/10 dei membri delle Camere (ne bastava uno in età liberale), la motivazione (in passato assente, facilitando il coagularsi di maggioranze antiministeriali eterogenee ed occasionali, capaci di far cadere i governi ma incapaci di sostituirli), la discussione (non prima di tre giorni dalla presentazione, per evitare i famosi "assalti alla diligenza", cioè voti a sorpresa che potevano mettere in difficoltà la maggioranza di governo).

Sono invece accantonate le misure più incisive sostenute da Tosato:[16] la sfiducia a maggioranza assoluta delle Camere riunite (che avrebbe reso ancora più difficile far cadere il gabinetto), la sfiducia costruttiva (che avrebbe dovuto assicurare un premier e un governo alternativi, attribuendo al capo dello Stato anche la facoltà di sciogliere le Camere se tale voto non avesse ottenuto la maggioranza assoluta).

Tale razionalizzazione si rivelerà dunque debole e, soprattutto, inefficace perché, come pronosticato da Calamandrei, l'instabilità governativa sarà determinata non da un voto parlamentare ma dalle crisi extraparlamentari provocate da dissensi tra

tuzionali del PCF e del PCI all'indomani della liberazione, in Franceschini, Guerrieri, Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., pp. 360-379.

14 P. Biscaretti di Ruffia, *La forma di governo parlamentare alla luce di un ventennio d'attuazione costituzionale,* in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1968, vol. IV, p. 39.

15 Il parlamentarismo francese che nell'800 «era un complesso mobile, puramente consuetudinario, di norme empiriche diviene in questo nuovo diritto costituzionale, una dottrina omogenea e rigida» (Mirkine-Guetzevitch, *Le costituzioni europee*, cit., pp. 27-28).

16 Su Tosato cfr. F. Bruno, *Il problema del rafforzamento dell'esecutivo: Tosato costituente e la dottrina costituzionalistica francese della Terza Repubblica*, in M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente,* Milano, Giuffrè, 2010, pp. 373-411.

i partiti della coalizione di governo. Si rivelerà inoltre inefficace anche per un altro motivo. I costituenti rinunciano a tradurre in norma costituzionale la prassi che metteva nelle mani del Governo un potente strumento per realizzare il proprio indirizzo politico: il voto sulla questione di fiducia (previsto invece dalla Costituzione francese del 1946). Tale voto, anch'esso espresso con appello nominale palese, rovesciando la gerarchia regolamentare basata sulla prevalenza del voto segreto, consentiva all'esecutivo di stanare i "franchi tiratori" in seno alla maggioranza, orientati a votare contro l'esecutivo nel segreto dell'urna.

Disciplinando il rapporto fiduciario Governo/Parlamento solo sul versante parlamentare (la mozione di sfiducia presentata da deputati e senatori) e non sul versante governativo (la questione di fiducia posta dall'esecutivo) i costituenti rendono "zoppo" il già debole parlamentarismo razionalizzato.[17]

La questione di fiducia, storicamente connaturata alla forma di governo parlamentare, riemergerà tuttavia per via di prassi già nei primi anni Cinquanta, utilizzata da De Gasperi non solo per evitare i "franchi tiratori" della maggioranza ma anche per fronteggiare l'ostruzionismo dell'opposizione, sfruttando la procedura della priorità della votazione del testo governativo che fa "decadere" tutti gli emendamenti e le relative discussioni e votazioni (è il caso della riforma elettorale maggioritaria del '53).[18] I regolamenti parlamentari disciplineranno la questione di fiducia solo nel 1971 alla Camera e nel 1988 al Senato.

3. La razionalizzazione del rapporto Governo/capo dello Stato

La razionalizzazione del parlamentarismo per cercare di tutelare la stabilità dell'esecutivo trova invece una qualche risposta sul versante del rapporto Governo/capo dello Stato, in relazione ai poteri di nomina dell'esecutivo e di scioglimento del Parlamento. Anche in questo caso Tosato afferma che occorre «tradurre in norma una prassi costituzionale».[19]

In primo luogo, il premier deve continuare ad essere "nominato" dal capo dello Stato, non "designato" dal Parlamento come propongono le sinistre sulla falsariga del progetto della prima Costituzione francese del '46.[20] Se dunque l'ordine del giorno Perassi auspica una razionalizzazione del parlamentarismo per rafforzare la stabilità del Governo, le sinistre, memori dell'esperienza autoritaria del regime fascista, pro-

17 Sul parlamentarismo "zoppo" cfr. S. Galeotti, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura"*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 18-21.

18 M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano,* Milano, Giuffrè, 1996, in particolare pp. 207-226.

19 AC, II SC, I sezione, 9 gennaio 1947, p. 69.

20 AC, II SC, I sezione, 8 gennaio 1947, p. 60.

pongono una razionalizzazione di diverso tipo, indirizzata a rafforzare il Parlamento.[21]

Il repubblicano Zuccarini ricorda che «la nomina di Mussolini» rese possibile l'avvento del fascismo «poiché era oramai divenuta un'abitudine che la nomina del Capo dello Stato dovesse senz'altro essere accettata».[22] I democristiani ritengono invece la nomina da parte del presidente della Repubblica garanzia di un governo stabile ed efficiente poiché sono proprio «i governi inefficienti che possono favorire il sorgere di aspirazioni dittatoriali».[23] Lussu, del Partito sardo d'azione, sottolinea in ogni caso che il Comitato ristretto della seconda Sottocommissione ha scartato il modello francese della designazione parlamentare,[24] tenendo conto delle «abitudini costituzionali e delle tradizioni politiche italiane»[25] che evidenziano non solo la figura del capo dello Stato ma anche quella del presidente del Consiglio.

L'articolo 92 della Costituzione, nella sua formulazione letterale, prevede infatti la "doppia nomina": il capo dello Stato nomina il premier e poi, su proposta di questo, i ministri, e non "un'unica nomina collegiale" come proposto dalle sinistre.[26] Contrario ad inserire in Costituzione tale prassi dell'età liberale è il comunista Terracini (di lì a poco eletto presidente dell'Assemblea costituente al posto di Saragat) perché essa sottolineerebbe, a scapito del Consiglio dei ministri, la preminenza del premier,[27] al quale, anche in previsione dei futuri ministeri di coalizione, dovrebbe spettare non un compito di direzione ma solo di coordinamento dell'attività di governo. Tosato ritiene invece che proprio «nelle condizioni dei governi di coalizione, la concezione del primo ministro come *primus inter pares* significa la dissoluzione dell'idea e della

21 È significativo che, tra le due guerre, anche i costituenti prussiani, bavaresi e austriaci (prima della Revisione del '29), «ipnotizzati» dagli aspetti autoritari degli imperi centrali, prevedono la nomina del governo ad opera del Parlamento («un'estrema razionalizzazione» la definisce Mirkine-Guetzevitch). Tuttavia quelle costituzioni, «dimenticando che l'esecutivo delle nuove democrazie non ha passato, lo disarmarono» (Mirkine-Guetzevitch, *Le Costituzioni europee,* cit., pp. 27-29).

22 AC, II SC, I sezione, 8 gennaio 1947, p. 63.

23 Intervento di Vanoni. AC, II SC, I sezione, 7 gennaio 1947, p. 46.

24 Nella seconda Costituzione francese del '46 il premier indicato dal capo dello Stato è "nominato" dal capo dello Stato stesso, solo dopo aver ricevuto la fiducia dell'Assemblea nazionale.

25 AC, II SC, I sezione, 9 gennaio 1947, p. 69.

26 Nella prassi repubblicana, come in quella liberale, il procedimento di formazione del governo è distinto nei due momenti della scelta del premier e della scelta dei ministri. Ciò attraverso però la procedura dell'"incarico" e solo successivamente (andate a buon fine le consultazioni del presidente del Consiglio "incaricato") attraverso la nomina del premier e, su proposta di questo, dei ministri. Cfr. L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 6-14.

27 AC, II SC, 9 gennaio 1947, pp. 68-69.

funzione di governo».[28]

Si riaffaccia dunque alla Costituente l'annosa *querelle* sul ruolo del presidente del Consiglio: *primus inter pares* con meri compiti di coordinamento o "autorità preminente" con il compito di dirigere l'attività dei ministri? In età liberale, anche attraverso i tentativi dei premier di rafforzare il proprio ruolo, dal decreto Ricasoli del 1867[29] a quello Depretis del 1876 e infine a quello Zanardelli del 1901, si approda alla preminenza del premier incarnata dalle figure di Depretis, Crispi e Giolitti, sebbene la loro preminenza nel Consiglio dei ministri resti sempre condizionata dai poteri della Corona. Il fatto che la Costituente scelga alla fine, in luogo dell'espressione "primo ministro", quella di "presidente del Consiglio" non significa rinunciare alla posizione preminente del premier:

> Se non volete mettere primo ministro – afferma Ruini – e volete attenervi alla espressione per noi tradizionale di Presidente del Consiglio, niente male, ciò che importa è la sostanza dell'istituto che non vogliamo distruggere ma confermare nel testo della Costituzione.[30]

Non convince quindi la tesi che vede in quella norma «un risultato ambiguo destinato a riproporre un complesso dinamico fra principio monocratico e principio collegiale».[31] La scelta dei costituenti è chiaramente orientata ad assegnare al presidente del Consiglio una "funzione preminente". Sarà il sistema pluripartitico nel quadro della legge elettorale proporzionale, con i conseguenti governi di coalizione, a far sì che tale funzione preminente si manifesti solo a tratti: nella prima legislatura repubblicana, in cui la grande maggioranza che si raccoglie attorno alla *leadership* e alla *premiership* di De Gasperi prevale sui partiti e sulle correnti di partito, e negli anni del maggioritario, in cui la diretta investitura popolare rafforza il presidente del Consiglio, pur non mettendolo al riparo dai rischi di un bipolarismo ancora disomo-

28 *Ibid.,* p. 69.

29 Ricasoli intendeva dare una fisionomia giuridica al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei ministri, visto che lo Statuto parlava solo di "ministri responsabili", G. Stolfi, *Il consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?* [con una presentazione di R. Ferrari Zumbini], in «Le Carte e la Storia», 1, 2019, pp. 34-42. Ricasoli, a condizione che il premier mantenesse «l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri», avrebbe accettato di conservare la sola presidenza del Consiglio, abbandonando la carica di ministro dell'Interno e superando la prassi secondo cui il premier assumeva sempre un incarico ministeriale (di regola Interno, Esteri, Tesoro), C. Satto *"Il re regna e non governa". Monarchia costituzionale e sistema parlamentare in Bettino Ricasoli,* in «Ricerche di Storia politica», 3, 2108, p. 291. Come è noto, il decreto Ricasoli fu poi abolito dal governo Rattazzi, sull'onda delle polemiche della Sinistra che intendeva mantenere il presidente del Consiglio entro i confini di un *primus inter pares*, E. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei ministri,* Milano, Giuffrè, 1972, pp. 37-71.

30 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501.

31 C. Bassu, *Articolo 92* e P. Milazzo, *Articolo 95,* in F. Clementi, L. Cuocolo *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 208 e 219.

geneo.

A fronte della instabilità delle coalizioni di governo e delle pretese "spartitorie" dei partiti riemerge invece ciclicamente l'"asse istituzionale" capo dello Stato/presidente del Consiglio, secondo l'applicazione letterale dell'articolo 92 della Costituzione.[32] Ciò consente una più ampia libertà di manovra del capo dello Stato durante l'agonia del centrismo, con Einaudi che nomina Pella[33] e Gronchi che nomina Zoli e Tambroni.[34]

A tale riguardo lo stesso Terracini cambia opinione rispetto alle argomentazioni sostenute alla Costituente. Favorevole all'attivismo di Gronchi in politica interna (le sollecitazioni ad attuare la Costituzione) e in politica estera (le aperture nei confronti dell'Urss), Terracini difende ora la nomina del premier da parte del capo dello Stato, per la quale (a differenza di tutti gli altri atti del capo dello Stato controfirmati dai ministri proponenti) non reputa necessaria la controfirma ministeriale perché l'articolo 92 della Costituzione non prevede alcun "ministro proponente" e quindi responsabile.[35] L'asse istituzionale capo dello Stato/presidente del Consiglio si ripropone nel periodo del pentapartito con Pertini che nomina i primi governi "laici" Spadolini e Craxi",[36] e infine negli anni della transizione dalla proporzionale al maggioritario e poi del bipolarismo disomogeneo con Scalfaro e Napolitano che nominano i cosiddetti governi "tecnici" o "del presidente" (Ciampi, Dini, Monti).

Se i costituenti vedevano nel capo dello Stato il secondo pilone del governo parlamentare è inevitabile che considerassero questa funzione importante soprattutto nelle crisi di governo in cui veniva meno il rapporto fiduciario tra il Governo e l'altro pilone rappresentato dal Parlamento. Anche se in età repubblicana, come si è detto, le crisi di gabinetto sono quasi sempre extraparlamentari, il capo dello Stato continua

32 Tale applicazione letterale viene peraltro invocata non solo riguardo alla nomina del premier da parte del capo dello Stato ma anche riguardo alla nomina dei ministri "proposti" dal premier**,** reclamando un più autonomo ruolo di quest'ultimo nella composizione e nella direzione del governo.

33 A. Viarengo, *Luigi Einaudi*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 147.

34 A. Giacone, *Giovanni Gronchi*, in Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica*, cit., pp. 171-172 e 179-182.

35 *Atti parlamentari,* Senato, 12 dicembre 1957, pp. 25483-25484. Terracini elogia la prassi dell'età liberale in cui il presidente del Consiglio aveva sempre l'incarico di un dicastero, di solito l'Interno, «connaturatamente alla concezione tipica in Italia della funzione di direzione politica del paese. Se oggi i presidenti si curassero di un ministero sarebbero meno propensi ai grandi giochi del sottogoverno». *ibid.,* p. 25487. In realtà fino al centro-sinistra, in cui si afferma la *premiership* di Moro, più di "mediazione" che di "direzione", la prassi dell'età liberale di presidenti del Consiglio con incarichi ministeriali è assolutamente prevalente.

36 In questo periodo si richiama espressamente il duplice sostegno del governo da parte del Parlamento e da parte del capo dello Stato. Cfr. P. Armaroli*, Governo: La doppia fiducia,* in «Quaderni costituzionali», 3, 1981, pp. 580-590.

tuttavia a svolgere il fondamentale ruolo di "gestore delle crisi di governo",[37] anzi, come avveniva in età liberale, proprio nelle crisi extraparlamentari, è maggiore, di regola, il suo spazio manovra. La regola classica è il funzionamento "a fisarmonica" del potere di nomina del premier, che si amplia o si riduce a seconda dell'ampiezza e della coesione delle maggioranze di governo.[38]

Vale la pena infine di sottolineare un'ultima eredità dell'Italia liberale relativa alla nomina del Governo. A differenza della Costituzione francese del' 46, la Costituzione italiana non prevede "ad inizio legislatura" l'obbligo delle dimissioni del Governo di fronte al nuovo Parlamento e la nomina di un altro esecutivo. Dopo la vittoria elettorale dell'aprile '48 De Gasperi, seguendo la prassi dell'età liberale, "non si dimette" di fronte alle nuove Camere ma rassegna le dimissioni nelle mani del nuovo capo dello Stato Einaudi, che le respinge (si tratta delle c. d. "dimissioni di cortesia", altra eredità istituzionale dell'età liberale). De Gasperi procede, quindi, ad un rimpasto.[39] Solo dopo le elezioni del 1958, una pronuncia del presidente della Repubblica Gronchi fissa la regola delle dimissioni del governo a seguito della «volontà manifestata dal popolo per la formazione delle nuove Camere».[40]

I costituenti cercano di tradurre in norma costituzionale anche la prassi costituzionale che affidava, di fatto, al re il potere di scioglimento della Camera. Sebbene sia ancora assai diffusa tra gli storici e i giuristi l'idea che tale potere, almeno a partire da Depretis, passi dalle mani del re a quelle del presidente del Consiglio,[41] in realtà, in età liberale, sono i premier a chiedere lo scioglimento, ma è sempre la Corona a decidere se concederlo o meno.

I costituenti lungi dall'attribuire il potere dello scioglimento al Governo (come prevede, seppur in particolari condizioni, la costituzione francese del '46) ritengono di continuare ad affidarlo, di fatto, secondo la prassi dell'età liberale, al capo dello Sta-

37 Cassese, *Il presidente nello sviluppo della democrazia,* in Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica*, cit., p. 36.

38 Si è parlato di un ruolo camaleontico del capo dello Stato «un po' arbitro, un po' capitano, spesso tutore» (C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica***,** Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 125-127). In ogni caso, a differenza dell'età liberale, il capo dello Stato repubblicano non può mai imporsi al *continuum* governo/Parlamento come accadde nel 1915 (con la decisione di entrare in guerra) e nel 1922 (con l'appoggio a Mussolini).

39 Nell'Italia liberale a partire dal 1909 si instaura, ad inizio legislatura, la prassi costituzionale di un rinnovo della fiducia da parte della Camera neoeletta al governo in carica (F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti tra Otto e Novecento,* Soveria Mannelli, Rubettino, 2001, pp. 83-133).

40 Cfr. R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, quaderni di documentazione n. 11, Roma, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2009, pp. 218-219. In caso di scioglimento anticipato delle Camere, le dimissioni del governo avvengono, invece, di regola, "prima" e non "dopo" le elezioni.

41 A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», 7, 1996, p. 8.

to. «Non si dica - afferma Ruini - che occorre la controfirma del Capo del governo. È uno dei casi in cui per correttezza costituzionale la controfirma non sarà rifiutata».[42]

La maggior parte dei costituenti, basandosi sull'esperienza statutaria, pensa infatti che nel caso in cui un esecutivo sufficientemente solido e coeso sia colpito da un esiguo voto di sfiducia da parte di eterogenee e occasionali maggioranze (capaci di far cadere i gabinetti ma non di sostituirli), il capo dello Stato possa concedere al governo "sfiduciato" lo scioglimento del Parlamento affidando al corpo elettorale la decisione finale sul conflitto tra esecutivo e legislativo.

Anche a questo riguardo, l'ipotesi di un uso del potere di scioglimento a tutela del governo "sfiduciato" risulta inefficace perché, come si è detto, non vi saranno quasi mai crisi parlamentari. Tuttavia, il fatto che la razionalizzazione del rapporto Governo/capo dello Stato in merito al potere di scioglimento in generale (cioè non circoscritto all'ipotesi delle crisi parlamentari) si presenti ambigua,[43] fa pensare che i costituenti abbiano voluto lasciare un ampio spazio di manovra al capo dello Stato.

Di fronte alle posizioni contrastanti tra chi propone lo scioglimento come potere autonomo del capo dello Stato (i democristiani Benvenuti e Dominedò) e chi invece (come alcuni esponenti della sinistra) intende sottoporlo a particolari condizioni (ad esempio esercitarlo non prima di 18 mesi dall'inizio della legislatura) si sceglie di lasciare la norma sul potere di scioglimento allo stadio di abbozzo.[44]

4. Il mutamento del clima politico dopo il maggio '47. Le critiche dei comunisti e di Orlando

Nel marzo '47 Ruini sottolinea la "via intermedia" proposta dalla Commissione dei 75 rispetto alla concezione socialcomunista dello "Stato ultra-parlamentare" (Nenni e Togliatti criticano i troppi poteri del capo dello Stato e le «troppe barriere che non danno via libera all'Assemblea») e rispetto alla concezione conservatrice di Orlando

42 AC, 12 marzo 1947, p. 2022.

43 Anche per il decreto di scioglimento delle Camere (come per il decreto di nomina del premier di cui si è già parlato) si discute tra i costituzionalisti se sia necessaria la controfirma, non essendo per esso richiesta dall'articolo 88 della Costituzione «la proposta ministeriale». Ciò in contraddizione palese con altre norme costituzionali (articoli 89 e 90) secondo cui è invece invalido ogni atto del capo dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni, non controfirmato dai "ministri proponenti" che ne assumono la responsabilità (G.F. Ciaurro, *Disfunzione delle Camere e potere di scioglimento,* in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 195).

44 Stabilire le possibili ragioni dello scioglimento comportava infatti «definire la stessa funzione equilibratrice del Capo dello Stato, chiarendo se egli debba fungere da arbitro al solo interno dello Stato-apparato o possa direttamente rivolgersi al paese, anche scavalcando gli organi istituzionali di governo o addirittura contrapponendosi ad essi. La scarna disposizione dell'articolo 88 della Costituzione non era e non è sufficiente a sciogliere il dilemma» (L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica* in *Enciclopedia del diritto,* vol. XXXV, Milano, Giuffré, 1986, p. 169).

(che critica la «Costituzione totalitaria», cioè una Costituzione che vede nel Parlamento il «solo organo sovrano» e che diminuisce i poteri del capo dello Stato).[45] Sia i comunisti che Orlando non vedono dunque di buon occhio la "razionalizzazione del parlamentarismo" volta a rafforzare il Governo e a limitarne l'instabilità.

A questo riguardo, però, le cose peggiorano dopo il maggio del '47. Ruini stesso avverte che in Assemblea il clima politico è cambiato:

La seconda sottocommissione era partita con il fermo e concorde proposito di impedire più che fosse possibile l'instabilità e l'eccessiva mutevolezza dei governi […]. Nella Commissione dei 75 dovevo reagire a chi voleva troppo consolidare i governi…ma qui si passa da un eccesso all'altro. E viene in prima linea l'opposta preoccupazione che non sia ferita la libertà di discussione del Parlamento e non siano imposti vincoli alla sua facoltà di dare e non dare la fiducia ai governi.[46]

La crisi del maggio '47, interrompendo l'alleanza tra i tre grandi partiti di massa, con la conseguente esclusione dal governo dei socialcomunisti, non solo fa venir meno qualsiasi suggestione presidenzialista tra i democristiani (prevale ormai l'atteggiamento pragmatico di De Gasperi, che teme l'affermazione di Nenni in un'eventuale elezione popolare del capo dello Stato) ma «blocca il lavoro» anche sul tema della stabilità del Governo «portando ad una elusione dell'ordine del giorno Perassi».[47]

Da un lato si attenuano le misure a tutela della stabilità dell'esecutivo (in Assemblea si passerà da 1/5 a 1/10 di parlamentari per presentare la mozione di sfiducia al Governo) e Ruini si lamenta che:

Le estreme sinistre e gli stessi liberali (che pur hanno, nei loro scritti, invocato la stabilità dei governi) protestano ora a gran voce perché, richiedendo un alto *quorum* di presentazione, si soffocherebbe la libertà di discussione al Parlamento.[48]

Dall'altro i comunisti sono ancora più contrari alla preminenza del premier sancita dalla procedura della "doppia nomina", cioè, come sappiamo, la nomina del premier da parte del capo dello Stato e quindi, su proposta del premier, la nomina dei ministri:

L'unica cosa che vogliamo escludere – afferma Laconi – è la doppia nomina attualmente contemplata

45 AC, 12 marzo 1947, pp. 2020-2021.

46 AC, 24 ottobre 1947, p. 1536.

47 L. Elia, *Governo senza difese*, in «La Repubblica», 29 novembre 1998, citato in A. Barbera, *La Costituzione della Repubblica italiana* in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, p. 302. La rottura tra i tre partiti antifascisti e la prospettiva dello scontro elettorale accentua inoltre «le preoccupazioni difensive e di sopravvivenza di ogni partito e perciò gioca a favore della conferma della proporzionale anche per la formazione del Parlamento ordinario» (Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 202).

48 AC, 24 ottobre 1947, p. 1536.

dall' articolo 86 […] basta un solo atto di nomina di tutto il governo, dato che concepiamo la figura del presidente del Consiglio come un *primus inter pares*.[49]

Dal canto suo Orlando, all'opposto, continua a criticare il fatto che il premier trae la sua vera forza dal Parlamento e non anche dal capo dello Stato, considerato un "fannullone", in singolare e speculare raffronto con la tesi sonniniana di cinquant'anni prima sul premier "maestro di Palazzo" che usurpa i poteri del re facendo leva sulla fiducia della Camera. Orlando sottolinea che il capo dello Stato è escluso «dal potere legislativo» (senza poteri di iniziativa e di sanzione) e non si sa più nemmeno «se gli spetti il potere esecutivo»:

Non si capisce come questo governo si colleghi col presidente della Repubblica, se ne dipenda o se sia autonomo […]. I ministri rispondono verso chi? Voi dite: rispondono verso il Parlamento, ma questo in un secondo momento. Rispondono essi verso il Capo dello Stato? E se non è così, quale sarà il nesso che lega questi due organi? […] Evidentemente voi non fate il sistema parlamentare, fate altra cosa.[50]

Per Orlando infatti il "governo parlamentare classico" non può che basarsi sulla doppia fiducia (del capo dello Stato e del Parlamento) consentendo così di mantenere «l'unità fra Parlamento, Governo e Capo dello Stato», mentre la proposta dalla Commissione dei 75 sembra far venir meno il rapporto di dipendenza del Governo dal presidente della Repubblica.[51] Ruini replica che il capo dello Stato italiano (diversamente da quello della Costituzione francese del '46) conserva invece un «insieme imponente di attribuzioni», fra cui quelle di «nominare e revocare i ministri e di sciogliere le Camere», ricordando però che lo Stato parlamentare repubblicano è qualcosa di diverso dallo Stato parlamentare liberale perché «tutte le sue fondamenta sono ormai nella sovranità popolare» e questo vale anche per «il pilone del Capo dello Stato».[52]

49 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501.

50 AC, 23 ottobre 1947, pp. 1469-70.

51 *Ibid.,* p. 1469.

52 AC, 23 ottobre 1947, p. 1466. Lo stesso Orlando, però, sul potere di scioglimento è più prudente di Ruini che, di fatto, come si è detto, lo attribuisce al capo dello Stato, e di Benvenuti e Dominedò che addirittura lo ritengono un potere autonomo (cioè senza necessità della controfirma ministeriale). Per Orlando deve invece restare un atto diarchico, affidato a due volontà concorrenti che reciprocamente si completano (AC, 22 ottobre 1947, pp. 1459-1460). Preciserà tuttavia qualche anno dopo che la necessaria controfirma ministeriale a tutela della irresponsabilità del capo dello Stato non faceva venire meno l'influenza del presidente della Repubblica nelle cruciali decisioni politiche (V.E. Orlando, *Studio sulla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, pp. 41-42). In età liberale tali cruciali decisioni politiche riguardavano anche le crisi di governo provocate direttamente dal re, ritenute legittime costituzionalmente, ma politicamente eccezionali (V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1921, p. 237).

La forma di governo proposta, conclude Ruini, non esprime né la sovranità del Parlamento, cioè il governo di Assemblea auspicato dalla sinistre, né la conservazione del potere legislativo ed esecutivo in capo al presidente della Repubblica invocata da Orlando.

5. Sovranità dello Stato e sovranità popolare

Nella contrarietà di Orlando e dei comunisti (pur da posizioni opposte)[53] al rafforzamento del Governo è stata vista, in ultima istanza, una difesa del «valore costituzionale della continuità della sovranità dello Stato». Una sovranità che i liberali volevano salvare attraverso «la rivalutazione del Capo dello Stato», i comunisti trasferendola nel Parlamento che «esprime in sé, attraverso il ruolo decisivo dei partiti politici, la rappresentazione del popolo sovrano».[54]

I giovani costituzionalisti democristiani Tosato e Mortati, ma anche l'ex radicale Ruini, intendevano invece rafforzare l'unità e la solidarietà all'esecutivo richiamandosi espressamente, come si è detto, alla prassi costituzionale dell'età liberale in cui il presidente del Consiglio non è semplicemente un *primus inter pares*.

Ruini in Assemblea è chiarissimo: «volete buttare giù la prassi ormai consolidata? Noi vogliamo conservarla e scriverla nella Costituzione».[55] I comunisti in realtà non contestano la "prassi delle consultazioni" che affida al premier incaricato la formazione del Governo, ma ritengono che essa non debba «risultare in Costituzione» perché, come osserva Laconi, ciò significherebbe «rendere responsabile rispetto al Capo dello Stato e rispetto alle Camere il Primo Ministro», le cui dimissioni comporterebbero automaticamente le dimissioni dell'intero Governo. «Noi pensiamo che questo metodo non sia democratico, anche se è stato introdotto dal gabinetto De Gasperi»,[56] alludendo alle dimissioni di De Gasperi del maggio '47 (la crisi extraparlamentare che determina l'esclusione dei socialcomunisti dal governo).

Come si vede il termine di derivazione britannica "primo ministro" entra nel lessico della Costituente e ad un certo punto si pensa che sia quello più appropriato per sottolineare la preminenza del premier. Tuttavia quando, in omaggio alla tradizione

53 La differenza tra Orlando e i comunisti riguarda anche un'importante questione di metodo: favorevoli i comunisti ad una Costituzione-programma, contrario invece Orlando: «Perché dobbiamo noi assumere la veste di legislatori mitici, di semidei, come dei Mosè o dei Soloni, per pregiudicare la competenza dei legislatori futuri?». AC, 23 aprile 1947, p. 3240.

54 M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 112.

55 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501.

56 AC, 23 ottobre 1947, p. 1502. «Stabilendo che i ministri sono nominati dal capo dello Stato su proposta del premier, viene a riconoscersi implicitamente anche il principio inverso, per cui le dimissioni del presidente del Consiglio comportano necessariamente quelle di tutti gli altri ministri» (M.P. Viviani, *La presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 112).

liberale, si sceglie l'espressione "presidente del Consiglio" Ruini, come si è già accennato, non fa una questione di nomi: «togliamo pure il nome di primo ministro ma resta la figura direttiva e coordinatrice del presidente del Consiglio che traduce in atto la indispensabile esigenza della unità e solidarietà del gabinetto».[57]

Mortati e Tosato, come si è visto, oltre all'unità intendono garantire anche la stabilità del Governo proponendo, in forme diverse, lo scioglimento da parte del capo dello Stato a fronte di un voto di sfiducia per consentire al popolo di «assumere una funzione di decisione in ordine ai motivi che hanno portato alla crisi».[58] Si introdurrebbero così – osserva Mortati – «nella forma rappresentativa elementi propri della forma diretta», l'unica via per «sperare di conseguire un maggior grado di stabilità».[59]

Anche se, ancora una volta, le proposte di Mortati e Tosato si muovono nell'ottica di crisi parlamentari che non si verificheranno, Togliatti rovescia tale approccio affermando tutt'altra concezione della sovranità popolare. Difendendo il Parlamento (in cui risiede la sovranità popolare attraverso il ruolo decisivo dei partiti) da un «sistema di inciampi, di voti di fiducia, di seconde camere, di referendum a ripetizione, di Corti costituzionali, ecc;»,[60] Togliatti si avvicina al parlamentarismo classico di Orlando.[61]

Afferma infatti che «fu un errore non includere nella Commissione (dei 75) i rappresentanti della vecchia scuola costituzionalistica italiana» basata sui «grandi principi delle rivoluzioni borghesi elaborati poi attraverso l'esperienza costituzionale

57 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501. Del resto anche Nitti ritiene che «sia meglio conservare il vecchio titolo italiano. Perché cambiare? Le novità devono servire per le cose utili, e non per le inutili» (*ibid.,* p. 1500).

58 Anche Santi Romano nel 1947 scrive che nello scioglimento a seguito di conflitto tra governo e Parlamento la «funzione elettorale ha un significato che va al di là della semplice scelta dei rappresentanti del popolo» configurandosi come un "istituto di governo diretto", poiché il risultato delle elezioni «si considera come una specie di verdetto o di giudizio che serve a risolvere quel conflitto» (S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 248).

59 AC, II SC, 5 settembre 1946, pp. 128-129. Mortati propone il meccanismo dello scioglimento e dell'appello al popolo per rafforzare la funzione di governo ma esalta anche la funzione del partito come cinghia di trasmissione tra società ed istituzioni. Egli «si domanda da che cosa dipenda questa paura di ricorrere al popolo […] l'unico timore potrebbe essere che il Governo facesse delle elezioni addomesticate. Ma in uno Stato di 28 milioni di elettori e con partiti organizzati è molto difficile che si possano fare delle elezioni addomesticate» (AC, II SC, I sezione, 13 gennaio 1947, p. 116). Sulla questione del partito alla Costituente cfr. M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionalistiche del partito politico in Italia tra Otto e Novecento,* Milano, Giuffrè, 2013, in particolare pp. 341-394.

60 AC, 11 marzo 1947, p. 1998.

61 Sappiamo però che Orlando intendeva limitare la preminenza del premier non facendo leva, come Togliatti, sul Parlamento ma sul capo dello Stato, un aspetto, questo, del parlamentarismo classico che Togliatti non poteva accettare. Rimprovera infatti Orlando di cercare «qualcosa che noi non abbiamo voluto mettere nella Costituzione», cioè di «cercare il re» (*ibid.,* p. 1997).

dell'Ottocento». Nella Commissione hanno invece operato gli esponenti della scienza giuridica degli ultimi venti anni (alludendo a Tosato e Mortati), ispirata alla dottrina che colloca «la sovranità non nel popolo ma soltanto nello Stato»:

> Questo spiega perché quando abbiamo dovuto scrivere una Costituzione democratica e abbiamo chiesto l'ausilio dei giuristi, essi non sono stati in grado di darci un aiuto efficace. Per darcelo occorreva che essi cancellassero o dimenticassero qualcosa (la figura del Capo del governo, n.d.a.); bisognava che ritornassero a qualcosa che avevano dimenticato (la valorizzazione del Parlamento, n. d.a.), e non erano sempre in grado di farlo. Questo è un motivo profondo delle debolezze e del carattere equivoco di molte tra le formulazioni del testo che sta davanti a noi.[62]

Il "carattere equivoco" di molte norme costituzionali segnalato da Togliatti sembra far riferimento proprio alla "razionalizzazione" di quel "parlamentarismo orleanista" volta a disciplinare il rapporto del Governo con i due piloni su cui esso si regge (capo dello Stato e Parlamento) al fine di garantire una maggiore stabilità dell'esecutivo.

Anche Orlando, tracciando tre anni più tardi un bilancio sulla forma di governo della Costituzione repubblicana, sembra non dare un giudizio positivo su quella razionalizzazione. A suo avviso, infatti, la «traduzione in norme delle usanze» dell'Italia liberale ha finito per nuocere anziché giovare alla forma di governo parlamentare. Da un lato il rapporto fiduciario Governo/Parlamento è «imbrigliato in un eccesso normativismo» (le regole sulla fiducia preventiva e sulla mozione di sfiducia), dall'altro il rapporto Governo/capo dello Stato resta invece normativamente imprecisato. Secondo Orlando le tradizionali «usanze parlamentari» non hanno bisogno di «ricevere il crisma della giuridicità» attraverso le norme costituzionali, il che non vuol dire però che la forma di governo parlamentare classica, definita «anglo-italiana»,[63] senza una normativizzazione resti confinata nella sfera della politica, trattandosi pur sempre di «materia in sé giuridica (l'ordinamento stesso dello Stato!) che sfugge però, almeno per quella parte, ad una normatività formalmente obbligatoria».[64]

Alla luce di queste riflessioni ci si può però allora chiedere se la decisione dei costituenti di non imbrigliare entro norme "troppo vincolanti" il rapporto Governo/capo dello Stato in ordine alla nomina del gabinetto e allo scioglimento del Parlamento, non si sia rivelato, alla fine, una scelta saggia, consentendo (per usare la stessa terminologia orlandiana) che "l'unione tra Capo dello Stato, governo e Parlamento" si misurasse, di volta in volta, sulla base delle concrete contingenze politiche, senza

62 *Ibid.,* pp. 1996-1997.

63 Orlando, *Studio sulla forma di governo,* cit., p. 22. Orlando elogia «la tendenza eminentemente antinormativa ed antisistematica degli anglosassoni, dove è il fatto che precede la norma» (*ibid.,* p. 21). Omette però di ricordare che proprio la tendenza che fa precedere il fatto alla norma aveva portato la forma di governo parlamentare inglese, con il bipartitismo e l'investitura popolare del premier, ad assomigliare sempre più alla forma di governo presidenziale americana.

64 *Ibid.,* p. 28.

«conformarsi ad una regola assoluta aprioristicamente concepita».[65]

Sulla base della ricostruzione «pienamente attendibile» del giovane costituzionalista Biscaretti di Ruffia, Orlando prende comunque atto che le costituzioni europee del primo dopoguerra (sulla scia della costituzione di Weimar[66] e della costituzione austriaca) avevano cercato di razionalizzare il parlamentarismo o nel senso di rafforzare i poteri del Parlamento o in quello di rafforzare i poteri del capo dello Stato e che poi, nel secondo dopoguerra, «la necessità di ricorrere ai ripari dei danni prodotti da quelle due prime razionalizzazioni (si pensi soprattutto alla fine della Repubblica di Weimar e all'avvento del nazismo, n. d. a.) avrebbe dato luogo ad un ritorno verso l'originario meccanismo del Governo parlamentare classico, che costituirebbe una razionalizzazione a tendenza equilibratrice».

Anche se Orlando resta scettico sulla possibilità di razionalizzare il parlamentarismo classico (che gli pare «voler raddrizzare le gambe ai cani») riconosce tuttavia, in linea teorica, che «si tratterebbe nel caso della Costituzione italiana» proprio di «una razionalizzazione a tendenza equilibratrice», volta a rafforzare sia i poteri del Parlamento, sia i poteri del presidente della Repubblica,[67] rappresentando, in qualche modo, il tentativo di razionalizzare la forma di governo orleanista, basata appunto sui due piloni del Parlamento e del capo dello Stato.[68]

Come si è visto, però, è nel secondo pilone, cioè nell'asse istituzionale Governo/capo dello Stato, che quella razionalizzazione, cioè l'esigenza di tutelare l'esecutivo dalle degenerazioni del parlamentarismo (leggi, nel secondo dopoguerra, "dalle degenerazioni del sistema dei partiti") trova una qualche risposta.

Tenere insieme "l'equilibrio dei poteri" e un "esecutivo stabile ed efficiente" resta ancora oggi un problema per l'Italia repubblicana, così come lo era stato per l'Italia liberale. I partiti di massa, pur svolgendo un ruolo decisivo nell'integrare e radicare le masse popolari nelle istituzioni democratiche, si trovano infatti ad operare nel quadro di quel "connubio tra parlamentarismo e proporzionalismo"[69] in cui si ripropone il conflitto tra sovranità dello Stato e sovranità popolare.

Come è stato osservato «la Costituzione italiana ha bisogno di fondarsi sul popolo

65 *Ibid*., p. 29.

66 Lo studio di Mortati del '46 sulla Costituzione di Weimar offre spunti di riflessione sulle posizioni delle forze politiche nel dibattito costituente italiano. Come a Weimar è la destra liberale ad invocare un presidente forte per limitare i poteri del Parlamento, sono i socialisti a difendere la sovranità del Parlamento, sono i democratici a chiedere contrappesi di democrazia diretta per assicurare una certa autonomia al governo (C. Mortati, *La costituzione di Weimar,* Firenze, Sansoni, 1946, pp. 15-18).

67 Orlando, *Studio sulla forma di governo vigente in Italia,* cit., pp. 22-23 e 25-26.

68 Sulla sostanziale continuità dello schema orleanista cfr. F. Bonini, *Il capo dello Stato: i retaggi della Monarchia e le prerogative della Repubblica,* in M. Ridolfi (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica,* Roma, Viella, 2014, pp. 27-46.

69 Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, cit., pp. 197-207.

sovrano ma nello stesso tempo sostanzialmente lo teme».

I costituenti cercano di tradurre e riscrivere la tradizione costituzionale liberale alla luce della sovranità popolare ma, nonostante alcune importanti novità (il ruolo dei partiti politici, la Corte costituzionale, il referendum, le regioni) riescono a correggere, ad integrare ma non a superare il principio della sovranità dello Stato e del Parlamento.[70]

70 Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, cit., pp. 11 e 115.

ANTONIO SCORNAJENGHI

LA RIFLESSIONE DEI CATTOLICI SUL PARTITO E LA RAPPRESENTANZA

1. La necessità di "tornare alla Costituzione"

A oltre venticinque anni dagli scandali di Tangentopoli, che hanno costituito la premessa della fine della "repubblica dei partiti",[1] il bilancio dei risultati conseguiti dalla cosiddetta Seconda Repubblica non sono stati «così lusinghieri».[2] La fine del sistema dei partiti, risorto dopo la caduta del fascismo, cioè, non ha creato un sistema politico più stabile e funzionante; né, ad esempio, ha fatto grandi passi in avanti una regolamentazione dei partiti specie per ciò che riguarda il tema del loro finanziamento. Ha scritto, in proposito, Salvatore Lupo che è «come se tra il 1993 e il 2013 non fosse successo nulla, almeno nulla di importante», perché «le critiche dell'antipartito e le sue soluzioni si sono riproposte nella stessa forma all'inizio e alla fine del ventennio».[3] Più di recente, per inciso, stiamo assistendo, «in Italia (come e più

1 P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997.

2 Così D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015, p. 12. Vedi anche S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art.49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 54 e sgg.

3 S. Lupo, *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Roma, Donzelli, 2013, p. 12. Per alcune recenti sintesi sull'Italia nel secon-

che altrove)», al declino dei partiti e al consolidarsi della cosiddetta «democrazia dei *leader*».[4] Non è possibile in questa sede soffermarsi sulle origini e le tappe di questa metamorfosi (peraltro ancora in corso).

Va osservato che gli studi storici e le scienze sociali hanno riflettuto a lungo sul partito come veicolo identitario e come strumento di raccolta del consenso; tale modello ha cominciato ad entrare in crisi in Italia già dopo un ventennio dalla fine del fascismo,[5] dopo che la Costituzione del 1948 gli aveva restituito un peso rilevante nella vita politica.

È proprio sul dibattito che precedette e caratterizzò la Costituente, che porterà all'elaborazione dell'articolo 49,[6] ed in particolare sul contributo dei cattolici,[7] che vorrei richiamare l'attenzione, nella convinzione che se è vero che i partiti hanno svolto un ruolo fondamentale nella ricostruzione dell'Italia democratica è anche vero che molte cose ritenute utili per il loro buon funzionamento (democrazia interna, finanziamento, etc.) furono lasciate in sospeso o messe da parte.

Ha scritto, in proposito, Roberto Ruffilli all'inizio degli anni Ottanta del Novecento:

> tornare alla Costituzione implica tenere fermo quanto in questa sancito, circa il compito dei partiti per la realizzazione della sovranità popolare in una democrazia pluralistica e maggioritaria. Significa valorizzare il collegamento tra l'art. 49 ed i primi tre articoli della Carta costituzionale, riconoscendo

---

do dopoguerra, vedi almeno: G. Crainz, *Storia della Repubblica*, in *L'Italia dalla Liberazione a oggi*, Roma, Donzelli, 2016; A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

4 I. Diamanti, *Una democrazia dei* leader *e non dei partiti*, in «la Repubblica», 28 gennaio 2019. Questo passaggio è da tempo oggetto di una vasta riflessione. Si veda, tra l'altro, P. Mancini, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2015. Per un quadro europeo, S. Turano, *Capipopolo.* Leader *e* leadership *del populismo europeo*, intr. I. Diamanti, Roma, Castelvecchi, 2018.

5 Palano, *La democrazia senza partiti*, cit., p. 11. Vedi anche Id., *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013.

6 M. Truffelli, *La "questione partito" dal fascismo alla Repubblica. Culture politiche nella transizione*, pref. di P. Scoppola, Roma, Studium, 2003. Per un profilo di lungo periodo sulla concezione del partito, vedi M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013. Vedi anche P. Pombeni (a cura di), *Storia dei partiti italiani,* Bologna, Il Mulino, 2016.

7 Al riguardo, vedi M. Casella, *Cattolici e Costituente. Orientamenti e iniziative del cattolicesimo organizzato (1945-1947),* Napoli, ESI, 1987; S. Tramontin, *La Democrazia cristiana dalla Resistenza alla Repubblica*, in F. Malgeri (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque Lune, 1987, vol. I, pp. 375-469*;* N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, intr. di G. De Rosa, 3 voll., Bologna, Il Mulino, 1998. Vedi pure C. Franceschini, G. Monina, S. Guerrieri (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1997; P. Pombeni, *Il contributo dei cattolici alla Costituente*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime Repubblicano*, vol. I, *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, e N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, *I cattolici democratici e la Costituzione,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

la funzione insostituibile, ancora in questa fase, dei partiti per l'organizzazione della partecipazione dei cittadini alla Repubblica "fondata sul lavoro", e impegnata a coniugare con libertà ed eguaglianza per tutti, e per le masse in particolare. Al tempo stesso, tornare alla Costituzione comporta fare i conti fino in fondo con talune "astrattezze" emerse in ordine al progetto in essa formalizzato per lo sviluppo della democrazia politica e sociale, affrontando i problemi da essa lasciati irrisolti nel rapporto partiti, società e Stato. Si tratta di misurarsi con i limiti, accentuati da interpretazioni unilaterali, letterali ed evolutive, a proposito di una partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, configurata essenzialmente come un "diritto", e assai meno invece come un "dovere": ciò che viene a lasciare in ombra la necessità di un apporto individuale e collettivo, non solo per la solidarietà, di cui parla l'art. 2, in chiave sostanzialmente di riduzione del conflitto, ma anche per un adeguamento generale dei comportamenti alle esigenze di efficacia decisionale e di controllo di base, in una democrazia finalizzata allo sviluppo della persona umana in tutte le sue dimensioni, nell'ambito di una "società aperta" e imperniata sulla "razionalità cibernetica".[8]

Più nello specifico, secondo Ruffilli, era necessario porre in discussione:

il rifiuto espresso dai partiti in sede di Assemblea Costituente, sia a proposito della formalizzazione della loro democrazia interna, sia a proposito del riconoscimento giuridico sul piano pubblicistico. Occorre procedere all'estensione del "metodo democratico", fissato per il rapporto fra i partiti, e il loro concorso alla determinazione della politica nazionale, applicandolo pure alla loro vita interna.

L'obiettivo, secondo Ruffilli, doveva essere

l'eliminazione del blocco ormai strutturale nei nostri partiti al ricambio dei gruppi dirigenti e all'apertura verso reali condizionamenti dal basso e dall'esterno. Al che va intrecciato l'avvio di una formalizzazione anche legislativa di taluni aspetti almeno del ruolo pubblico dei partiti, in modo da rendere possibile anche la fissazione dei limiti controllabili del loro intervento nell'azione dei poteri statali.[9]

Tornare a riflettere sull'art. 49 significa, come ha osservato Enzo Cheli, dare sostanza a quel "metodo democratico" di cui parla la Costituzione. Una prospettiva, questa, che pone oggi

in primo piano la necessità di una legge generale sulle formazioni politiche in grado di garantire – attraverso un richiamo al contenuto dei loro statuti, al sistema delle garanzie riconosciute alle min oranze e ai singoli iscritti, alla scelta delle candidature per le cariche pubbliche, alle tecniche di finan-

8 R. Ruffilli, *Partecipazione politica e sistemi di partito. Problemi e prospettive dell'organizzazione economica, sociale e politica* (1981), in M.S. Piretti (a cura di), *Istituzioni, società e Stato*, vol. III, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 457-458.

9 *Ibid*., p. 458. Ruffilli riteneva inoltre «necessaria la ricerca di accordi più o meno generali per un riordinamento delle istituzioni statali, se del caso con ritocchi anche alla Costituzione, che ponga termine alle disfunzioni, ormai sotto gli occhi di tutti, nel rapporto fra esecutivo e legislativo, nel sistema elettorale proporzionale, nei regolamenti parlamentari, nei compiti di direzione della presidenza del Consiglio, nell'attività della pubblica amministrazione, statale e non». *ibid*., p. 459.

ziamento – uno standard minimo di democraticità per la loro vita interna».[10]

2. Dal crollo del fascismo alla Costituente

A partire dagli anni Trenta del Novecento, in settori non marginali del laicato cattolico, prendeva corpo una riflessione critica sui successi e sui limiti del fascismo, del nazismo, del marxismo e dello stalinismo, nonché sul personalismo cristiano[11] come possibile risposta alla "crisi della civiltà moderna" ed i suoi esiti totalitari.[12] Alcuni esponenti ex-popolari in esilio e non, maturavano ed accentuavano sempre più una prospettiva antifascista.

Tra essi Alcide De Gasperi,[13] il quale, intorno al 1938, poneva le basi di quello che sarà, nel 1943, uno dei primi documenti programmatici della neonata Dc, le *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana,* mettendo al centro «l'affermazione del primato della democrazia politica, anche rispetto a quello della democrazia sociale, sanzionato dal magistero pontificio da Leone XIII in poi».[14] Riguardo alla libertà politica, nel documento si legge che

sarà il segno di distinzione del regime democratico; così come il rispetto del *metodo della libertà* sarà il segno di riconoscimento e l'impegno d'onore di tutti gli uomini veramente liberi. Una democrazia rappresentativa, espressa dal suffragio universale, fondata sulla eguaglianza dei diritti e dei doveri e animata dallo spirito di fraternità, che è fermento vitale della civiltà cristiana: questo deve essere il regime di domani».[15]

Proseguiva il documento:

10 E. Cheli, *Introduzione*, in S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, p. 11. Vedi anche E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana fra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012.

11 Riflessioni sul personalismo cristiano in P. Scoppola, *La «nuova cristianità» perduta,* Roma, Studium, 1985, e G. Campanini, *Personalismo e democrazia*, Bologna, EDB, 1987.

12 R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937),* Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 413-477. Sulla cultura cattolica italiana e la «crisi di civiltà», *ibid*., pp. 419-430.

13 Sul *leader* trentino mi limito a ricordare alcuni contributi: P. Craveri, *De Gasperi,* Bologna, Il Mulino, 2006; P. Pombeni, *Il primo De Gasperi. La formazione di un* leader *politico,* Bologna, Il Mulino, 2007; e *Alcide De Gasperi*, 3 voll., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

14 R. Ruffilli, *La formazione del progetto democratico cristiano nella società italiana dopo il fascismo,* in G. Rossini (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente nella società del dopoguerra,* vol. I, Roma, Cinque Lune, 1980, ora in M.S. Piretti (a cura di), *Istituzioni Società e Stato,* vol. III*, La trasformazione della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 272.

15 A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967,* vol. I, Roma, Cinque Lune, 1967, p. 2. Il documento si trova ora anche in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, cit., vol. I, pp. 232-233 (da cui trarremo le citazioni successive sui documenti della Dc, quando non altrimenti specificato).

Nella netta distinzione dei poteri dello Stato - efficace garanzia della libertà politica - il primato spetterà al Parlamento, come la più alta rappresentanza dei supremi interessi della comunità nazionale, e soltanto il Parlamento potrà decidere la guerra e la pace.[16]

Con la caduta del fascismo, nel gruppo di uomini raccolti intorno a Badoglio e alla Corona, si riaffacciò quella diffidenza ed ostilità verso i partiti in quanto dominati da interessi di parte e considerati quindi incapaci a provvedere efficacemente all'interesse nazionale. Né, del resto, questi sentimenti erano presenti soltanto negli ambienti militari e monarchici, ma anche nelle fila dell'amministrazione statale (funzionari che guidavano le questure, i responsabili dei comandi dei Carabinieri, i prefetti),

tutti quei soggetti, cioè, che si occupavano dell'amministrazione dei territori del neonato Regno del Sud, erano i medesimi che quegli stessi territori avevano retto, controllato e amministrato sotto il regime fascista.[17]

Nell'ambito della cultura politica cattolica l'idea di partito fu «accompagnata da forti resistenze».[18] Perplessità, al riguardo, erano già state espresse nel primo dopoguerra con la nascita del Partito popolare italiano. Al riguardo Francesco Traniello ha osservato che la figura del partito apparve come «elemento innovativo in un contesto dottrinale scarsamente predisposto ad accoglierla».[19] La Chiesa, dopo la caduta del fascismo, si mostrò molto cauta sulla scelta degli strumenti con cui operare per inserirsi nel cuore della fase storica in corso. Una necessità da soddisfare «senza rischiare di ridurre la propria autorevolezza, dando adito all'identificazione con una parte politica», fosse anche la neonata Democrazia cristiana, ma cercando al contrario di «affermare la propria funzione di guida per tutta la Nazione».[20] I partiti, nella visione delle gerarchie vaticane, avrebbero dovuto rimanere ai margini dei processi decisionali, ossia in un ruolo meramente consultivo, come si evince dal celebre *memorandum*, attribuito al Segretario per gli affari straordinari, mons. Tardini, inviato al rappresentante statunitense in Vaticano Myron C. Taylor nel dicembre 1943.[21]

In un'ottica diversa si erano mossi e si muoveranno i primi documenti redatti dagli uomini della Dc, nei quali, certo ancor non sistematicamente riguardo alla forma partito, si auspicava un deciso mutamento di rotta in senso pluralista e democratico

16 *Ibid*., p. 233.

17 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 278. Vedi pure Truffelli, *La "questione partito" dal fascismo alla Repubblica,* cit., pp. 9-40.

18 *Ibid*., p. 38.

19 F. Traniello, *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia,* Bologna, Il Mulino, ed. agg. 2008, p. 136.

20 Truffelli, *La "questione partito" dal fascismo alla Repubblica,* cit., pp. 38-39.

21 Il testo del *memorandum* è pubblicato in E. Di Nolfo, *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952. Dalle carte di Myron C. Taylor*, Milano, FrancoAngeli, 1978, pp. 279-297.

del quadro politico.

Oltre a quanto detto a proposito delle *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana* di De Gasperi, sono da ricordare altri documenti non meno espliciti sul tema della libertà. La valorizzazione di essa è quanto mai esplicita nel *Programma di Milano della Democrazia cristiana,* elaborato, nel luglio 1943, tra gli altri, da Piero Malvestiti,[22] già fondatore del Movimento guelfo d'azione,[23] dove al punto 3 è scritto:

> Libertà, fondamento della legittimità e della vita di tutti gli Istituti civili e politici. […] Camera dei deputati a suffragio universale con sistema proporzionale. Rappresentanza elettiva dei grandi interessi nazionali nel Senato. Governo parlamentare con garanzia di stabilità. Potere giudiziario indipendente.[24]

In questi documenti premeva soprattutto, e ovviamente, rivendicare il rispetto di tutte le libertà, piuttosto che addentrarsi nel funzionamento delle singole forze politiche. Del resto siamo ancora lontani dalla fine del conflitto e in quella fase era prioritaria la lotta al nazi-fascismo. Tuttavia non mancano importanti riferimenti all'ineludibile carattere democratico delle formazioni politiche contro ogni forma di partito totalizzante (sia esso di destra o di sinistra) e l'insistenza su un ruolo del partito limitato al funzionamento dello Stato e al «dispiegamento della lotta politica fra formazioni diverse nell'alveo elettorale».[25]

De Gasperi, tra la fine del 1943 e l'inizio del 1944, in un documento intitolato *La parola ai democratici cristiani,* scriveva significativamente:

> E a proposito di lealtà e di chiarezza, è forse anche il caso di avvertire che per un partito esiste pure un problema di distinzioni e di limiti. Il partito è uno strumento organizzativo atto a fungere su di un solo settore nella nostra comunità nazionale; quello dello Stato. E come per noi democratici cristiani lo Stato è l'organizzazione politica della società, ma non tutta la società, così il partito è un organismo limitato che non ha da proporsi da fare o innovare in tutti i campi, perché è consapevole che altri organismi sociali agiscono nello stesso tempo e nello stesso spazio su diversi piani; al di fuori e al di sopra, come la società religiosa, cioè la Chiesa colle sue forze spirituali e organizzative (Azione cattolica); al di sotto, come le società scientifico-culturali e le società economiche colle loro autonomie e colle loro leggi. Ecco perché a differenza di chi nello Stato vede un mito che assomma, sostituisce

22 Nell'agosto del 1942 alcuni esponenti del Movimento Guelfo, Pietro Malvestiti, Edoardo Clerici e Enrico Falck incontrarono De Gasperi per concordare le linee di azione comune per un nuovo partito. Negli incontri successivi fu nominata una commissione incaricata di elaborare il programma fatto circolare dal luglio 1943.

23 Il movimento era nato nel 1928. Disperso nel 1934 a causa della repressione fascista, risorse clandestinamente nel 1938.

24 *Programma di Milano della Democrazia cristiana,* luglio 1943, in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 241-242. Vedi anche *Idee e programmi della Dc nella Resistenza. Testi di: De Gasperi, Malvestiti, Olivelli, Taviani, Rumor, Sabadin, Gui, Dossetti*, intr. e note di G.B. Varnier, Roma, Civitas, 1982, pp. 46 e sgg.

25 Così Ruffilli, *La formazione del progetto democratico cristiano*, cit., p. 283.

e incentra tutte le fedi e tutte le forze sociali noi non ci presentiamo come promotori integralisti di una palingenesi universale, ma come portatori di un propria responsabilità politica specifica ispirata sì al nostro programma ideale, ma determinata anche dall'ambiente di convivenza in cui esso deve venire attuato.[26]

Ci possono essere – anzi ci devono essere – convergenze con partiti anche molto diversi, purché rimanga chiaro che:

Altro è mettersi d'accordo su determinati provvedimenti di socializzazione, altro sarebbe con patti generici lasciar credere che il marxismo socialista non sia diviso dalla Democrazia Cristiana che da pregiudiziali più o meno "*in soffitta*"; altro è camminare assieme per una prima ricostruzione democratica, altro sarebbe confondere la democrazia popolare colla dittatura di classe. Il tempo cammina, e uomini e partiti si muovono e si evolvono con esso. Auguriamoci che la spinta unitaria impressa dalla dura prova, diventi una forza costante anche nell'ulteriore sviluppo dello Stato democratico. Noi, intanto, amici democristiani, prepariamoci a dare alla Patria quel nostro particolare contributo che è caratterizzato dalle nostre origini e dalla tendenza costruttiva. Lavoriamo in profondità, senza ambizioni particolaristiche, con alto senso del dovere, non curandoci delle *accuse di essere troppo a destra o troppo a sinistra,* secondo il linguaggio convenzionale della superata topografia parlamentare. In realtà ogni partito realizzatore *sta al centro, fra l'ideale e il raggiungimento,* tra l'autonomia personale e l'autorità dello Stato, fra i diritti della libertà e le esigenze della giustizia sociale [corsivi nel testo].[27]

Come si può osservare è *in nuce* quel compromesso costituzionale «avanzato» fra i due grandi partiti di massa, Dc e Pci, con il sostegno dei partiti laici minori, di cui hanno scritto efficacemente, tra gli altri, Roberto Ruffilli, Pietro Scoppola e Paolo Pombeni. Un compromesso che ha riguardato, come vedremo a breve, anche il partito politico e la sua (non) regolamentazione non priva certo di conseguenze future, ma al momento considerata il male minore rispetto ad un recente passato dove una legislazione *ad hoc* sui partiti aveva permesso a chi governava di metterli fuori legge. Dopo la fine dell'unità antifascista (maggio 1947)[28] i sospetti e le diffidenze reciproche, ed in specie dei partiti di sinistra (comunista e socialista) verso una presunta volontà egemonica della Dc ebbero il sopravvento.

Tornando ai documenti prodotti dagli uomini della Dc in questa fase politica pre-costituente, possiamo notare come chiari echi garantisti siano presenti anche nel Codice di Camaldoli, redatto da un gruppo di intellettuali cattolici, fra i quali Sergio Paronetto, Ezio Vanoni, Giuseppe Capograssi, tra l'autunno del 1943 e la primavera

26 A. De Gasperi, *La parola ai democratici cristiani,* elaborato tra la fine del 1943 e l'inizio del 1944, in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 253-254.

27 *Ibid*., p. 253.

28 P. Carusi, *I partiti politici italiani dall'Unità ad oggi*, Roma, Studium, terza ed. agg., 2015, pp. 76 e sgg.

del 1944.[29] In esso erano ben presenti i temi della difesa delle «indispensabili» libertà politiche del cittadino e delle forze sociali, da esercitarsi in armonia con la legge morale: il diritto di non vedersi imposte opinioni politiche e di essere protetto e, se necessario, assistito nell'esercizio effettivo della libertà di stampa, di riunione e di associazione; il diritto di discutere e deliberare in seno e per mezzo delle rappresentanze politiche sull'indirizzo generale della politica dello stato e sugli atti del governo». Poco oltre si affermava che è

esigenza fondamentale di una costituzione – che intende preservare in modo effettivo e garantito la libertà come principio della vita politica – organizzare gli istituti e i mezzi giuridici perché sia impedita una instaurazione di violenza e arbitrio che prenda forme legali ad opera sia di minoranze armate sia e soprattutto della stessa maggioranza.[30]

In un documento redatto da Paolo Emilio Taviani nell'estate del 1944 e intitolato *Idee sulla Democrazia cristiana*[31] è reclamata, tra l'altro,

la libertà e l'uguaglianza nei diritti civili e politici di tutti i cittadini, senza distinzione di razza, classe, partito». Inoltre si chiedeva la «costituzione democratica dello Stato, premessa indispensabile al buon andamento della vita sociale, sicché ogni cittadino abbia il diritto di partecipare alla vita pubblica, sia esprimendo il proprio parere sull'operato dei dirigenti, sia avendo la possibilità di adire ai posti di responsabilità e direzione.[32]

Taviani, un po' come aveva fatto già De Gasperi, tiene a distinguere la Dc rispetto ad altri partiti e movimenti politici, siano essi di matrice marxista o di matrice liberale. La Democrazia cristiana – è scritto nel documento –

non può accogliere nelle sue fila coloro che, pure proclamandosi cattolici, ritengono di poter risolvere i problemi sociali e politici su di un piano puramente economico (materialismo storico marxistico) o anche su di un piano rigorosamente agnostico (liberalismo giolittiano). Il problema sociale è innanzitutto e soprattutto un problema di educazione; e l'educazione dell'uomo non può essere che l'educazione di tutto l'uomo, cioè al tempo stesso religiosa, politica, economica.[33]

Nel documento è scritto, a conclusione, che la Democrazia cristiana rifiuta il

29 Sul documento, vedi P. Giuntella, *Una rilettura: il codice di Camaldoli,* in «Appunti», 1, 1976, pp. 21-44; M.L. Paronetto Valier, *Il Codice di Camaldoli fra storia e utopia,* in «Studium», 1, 1978, pp. 61-90.

30 I passi del Codice di Camaldoli citati sono in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 271-272 e p. 274.

31 È il programma della Dc ligure elaborato da Taviani, *leader* della Resistenza del nord Italia.

32 P.E. Taviani, *Idee sulla Democrazia cristiana,* redatto nell'estate del 1944, in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I, cit., pp. 337-338.

33 *Ibid*., p. 336.

totalitarismo statale, il capitalismo di Stato, le dittature di un uomo o di una classe che non siano temporanee e causate da evidenti necessità di ordine pubblico; d'altra parte la Democrazia Cristiana nega la possibilità di fare a meno dell'autorità, delle gerarchie, dell'ordine costituito dello Stato: rifiuta l'anarchismo, così quello romantico del Rousseau come il materialismo del Bakunin.[34]

In un volantino diffuso clandestinamente verso la fine del 1944, Giuseppe Dossetti, membro del Movimento democratico cristiano di Reggio Emilia, auspicava l'avvento di uno Stato democratico, «una casa di tutti gli italiani, aperta a tutti nello stesso modo, senza privilegi per nessun partito né per nessuna classe». Evidenti le preoccupazioni di Dossetti di costruire una democrazia pluralista e democratica, «una democrazia ordinata, sincera, libera e pacifica, non un sistema rivoluzionario che sia un fascismo a rovescio». Dossetti metteva in guardia i lavoratori (il documento è indirizzato a loro) dall'auspicare una rivoluzione violenta

che potrebbe concentrare tutte le forze nelle mani dello Stato, cioè di pochi uomini che disporrebbero di tutto e di tutti, sostituendo così al capitalismo privato il capitalismo di Stato. […] Ma alla libertà, negatagli da una ultraventennale dittatura, il nostro popolo non può abdicare, a pena di conoscersi irremissibilmente degno della servitù.[35]

Durante la XIX Settimana Sociale dei cattolici d'Italia, tenutasi a Firenze dal 22 al 28 ottobre 1945,[36] dopo la fine della guerra,[37] Giorgio La Pira, nella sua relazione *Esame di coscienza di fronte alla Costituente,* poneva alla base dell'ordine sociale «una esigenza di espansione della personalità». Occorreva a suo parere «colmare l'abisso che oggi, dopo che la politica è divenuta di massa, separa i cittadini dallo Stato, e li fa apparire avulsi dalla vita reale di questo, e a sua volta rende lo Stato sordo a molte esigenze loro». Ciò si realizza con lo «stabilire certi collegamenti tra gruppi limitati di popolazione e sfere di interessi più direttamente pertinenti ad essi». Attraverso l'Ente locale, secondo La Pira, si difende meglio il bene supremo della libertà, presupposto della convivenza.[38]

34 *Ibid*., p. 341.

35 G. Dossetti, *La Democrazia cristiana ai lavoratori*, diffuso alla fine del 1944, *ibid*., p. 354 e p. 358. Su Dossetti, vedi P. Pombeni, *L'avventura politica di un riformatore cristiano*, Bologna, Il Mulino, 2013.

36 Sugli atti della Settimana Sociale di Firenze, vedi D. Ivone (a cura di), *Introduzione*, in *Costituzione e Costituente. La XIX Settimana sociale dei cattolici d'Italia (Firenze 22-28 ottobre 1945)*, Roma, Studium, 2007.

37 G. Formigoni e D. Saresella (a cura di), *1945. La transizione del Dopoguerra*, Roma, Viella, 2017.

38 G. La Pira, *Esame di coscienza di fronte alla Costituente,* in *Costituzione e Costituenti. Atti della XIX settimana dei cattolici d'Italia,* Roma, s. e., 1946, p. 309 e sgg. Sull'apporto di La Pira nella Assemblea costituente, vedi S. Grassi, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente,* in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica,* vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp.

Alla vigilia della convocazione dell'Assemblea costituente sono da segnalare almeno altri due documenti prodotti dai democristiani che mettono in primo piano il personalismo cristiano, ossia il primato della persona umana «considerata sia nella sua valenza singolare, sia nella prospettiva delle molteplici cerchie sociali all'interno delle quali essa esprimeva ed espandeva la propria personalità».[39] Al riguardo Fernanda Bruno ha osservato che, «pur nella varietà di posizioni, l'uomo viene naturalmente inserito in una serie di formazioni sociali, famiglia, scuola, categoria professionale, chiesa, enti locali», – aggiungerei partiti politici –, «poste come cerchi concentrici in cui gradualmente egli espande la propria personalità».[40]

Il primo documento, di cui dicevamo poc'anzi, fu elaborato dell'ex esponente del Ppi, Umberto Tupini,[41] presidente della Commissione di studi per la Costituente, il quale nel 1946, in un documento di introduzione ai lavori,[42] poneva con decisione, tra i presupposti morali dello Stato, che esso «non è creatore e fonte di norme morali (Stato etico), ma che viceversa, deve sottostare come l'individuo, a una morale superiore che per noi è la morale cristiana». E conseguentemente «lo Stato deve porsi al servizio della persona umana per il raggiungimento dei suoi fini naturali, economici, sociali, culturali, religiosi per l'adempimento del suo destino terreno».[43]

Si deduce facilmente come, ancora una volta, sia la persona umana al centro della riflessione dei cattolici e che, di conseguenza, si respinga «ogni totalitarismo di caste, di classi, di gruppi, di razza, di sangue, di nazione, etc.». La persona preesiste allo Stato e lo Stato deve garantirne «i diritti inalienabili» che sono: la libertà di pensiero, di manifestazione del pensiero «con qualsiasi mezzo (scritto, stampa, cinematografo), salve norme espresse in difesa della moralità (es. legislazione sulle proiezioni cinematografiche, etc.)». Lo Stato deve, inoltre, garantire il «segreto epistolare e delle comunicazioni telegrafiche, telefoniche»: la «libertà di coscienza; la libertà di associazione, riunione», nonché «la libertà di transito sul territorio dello Stato; libertà di immigrazione ed emigrazione alla stregua dei trattati e delle convenzioni nazionali;

179-221. Sulla riflessione dei cattolici riguardo alle autonomie, sia consentito rimandare a A. Scornajenghi, *La Democrazia cristiana e le autonomie (1943-1953)*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I Legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 273-304.

39 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 297.

40 F. Bruno, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*, in Franceschini, Monina, Guerrieri (a cura di), *Le idee costituzionali,* cit., pp. 216-217.

41 Ex popolare, entra a far parte della Dc dal 1943. Esponente della Direzione del partito dal 1944.

42 U. Tupini, *La nuova Costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzia,* Roma, Seli, 1946, ora parzialmente riportato anche in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, cit, vol. II, pp. 438-465.

43 *Ibid*., p. 439.

la libertà di insegnamento».[44] Al partito, come si può notare, non sono dedicati cenni particolari, se non come una delle modalità della libera espressione.

Il secondo documento, sul quale vale la pena soffermarsi, è la relazione di Guido Gonella al primo Congresso nazionale della Dc tenutosi a Roma dal 24 al 27 aprile del 1946.[45] In essa Gonella affermava che la nuova Costituzione dovrà essere il presidio di «quattro fondamentali libertà: libertà religiose, morali, politiche ed economiche».[46]

Quanto alla libertà politica, Gonella precisava di volere

> competizioni di partiti e non Stato a partito unico, la cui fallimentare esperienza è già stata fatta dal fascismo, dal nazismo e dal comunismo. Non vogliamo il dominio della minoranza si chiami pur classe operaia o avanguardia del proletariato. Queste minoranze attivistiche e dispotiche non hanno il diritto di soppiantare le maggioranze con la forza. Solo il consenso può trasformare una minoranza in maggioranza mentre devono essere poste fuori legge le minoranze liberticide. Dobbiamo difenderci dai pericoli delle dittature sia da parte dell'esecutivo (come ci rivelò l'esperienza fascista) sia da parte di quelle assemblee popolari che hanno avallato le dittature.[47]

Pluralismo politico, lotta ad ogni dispotismo e rispetto di tutte le libertà individuali, contro ogni arbitrio e dispotismo del potere; queste alcuni degli irrinunciabili valori sui quali Gonella vorrebbe fondare la futura carta costituzionale.

3. Il dibattito nella Costituente sull'art. 49

Durante l'Assemblea costituente nel biennio 1946-1947 il dibattito sul partito politico fu più articolato, seppure, effettivamente, «un po' strozzato».[48] Si entrò, per forza di

44 *Ibid*.

45 *I Congressi nazionali della Democrazia cristiana,* Roma, Cinque Lune, 1959, pp. 29-64.

46 G. Gonella, *Il Programma della Democrazia cristiana per la nuova Costituzione*, relazione presentata al I Congresso della Dc (tenutosi a Roma nell'aprile 1946), ora in Antonetti, De Siervo, Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione* cit, p. 737.

47 *Ibid*., p. 745.

48 G. Pasquino, *Art. 49*, in Id. *et al*., *Commentario della Costituzione. Rapporti politici*, tomo I, Bologna, Zanichelli Editore, 1992, p. 7. Una ricostruzione del dibattito è in C.E. Traverso, *La genesi storico-politico della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in «Il Politico», 1, 1968, pp. 281-300. Più di recente vedi, almeno: A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in «Associazione Italiana dei costituzionalisti», 4, 2015, pp. 1-23; F. Lanchester (a cura di), *Concetto e funzione dei partiti politici*, in «Nomos», 3, 2015; Bonfiglio, *I partiti e la democrazia*, cit.; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Roma, Giappichelli Editore, 2017, p. 22 e sgg.; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 10, 2017, pp. 1-23, con un'ampia bibliografia; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del* leader. *Profili costituzionali di una metamorfosi,* in www. costituzionalismo.it, 1, 2018, pp. 211-251. Vedi anche F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti*, Padova, Cedam, 2019. Di grande utilità è L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009; nonché S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia*

cose, più nello specifico e si giunse al termine all'elaborazione dell'articolo 49, frutto di un compromesso fra le varie forze politiche.

Un contributo importante alla riflessione lo diedero anche alcuni giuristi della Dc[49] (ad esempio Antonio Amorth, Costantino Mortati, ed altri[50]) che proseguirono la loro riflessione avviata nel periodo precostituente e posero sul tappeto una serie di questioni che, per i motivi che analizzeremo, furono tralasciate nella stesura finale.

Ha osservato Paolo Pombeni, che la questione dei partiti, all'interno della vivace discussione su tutto il complesso del Titolo IV, «era stata da subito percepita come un passaggio dirimente nella costruzione della nuova democrazia».[51] Nella seduta del 19 novembre 1946 della prima Sottocommissione si scontrarono due proposte; la prima presentata dal democristiano Merlin e dal socialista Mancini che recitava:

> I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana secondo i principi di libertà ed uguaglianza; le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare.[52]

In sostanza la proposta collegava la libertà di associazione dei partiti al rispetto dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona umana e rimandava alla legge la disciplina dell'organizzazione dei partiti. Si prefigurava un controllo sui partiti politici.

A questa proposta se ne contrapponeva un'altra, presentata dal socialista Lelio Basso, che era articolata in due parti; la prima: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese»; la seconda: «Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».[53]

Ha osservato Massimiliano Gregorio che non si trattava di «capziosità linguistiche». Nella formula proposta da Basso i due avverbi, "liberamente" e "democraticamente" suggeriscono che libertà e democrazia si cominciavano a garantire proprio

---

dei partiti e la democrazia nei partiti, Firenze, Passigli, 2009, pp. 5-50; e Cheli, *Nata per unire*, cit.

49 Sulla «rilevante influenza dei giuristi sui politici», vedi A. Giovagnoli, *La cultura democristiana. Tra chiesa cattolica e identità italiana (1918-1948)*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 201.

50 Al riguardo, vedi B. Pezzini, S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

51 P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 289.

52 *Atti Assemblea costituente* (d'ora innanzi AC), prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, p. 402.

53 *Ibid.*

assicurando a tutti i cittadini «la possibilità di accedere a quel preciso canale d'elezione per concorrere alla determinazione della politica nazionale, che era rappresentato dal partito politico». Viceversa la proposta Merlin-Mancini, di fatto, garantiva il diritto di associarsi politicamente, «subordinandolo tuttavia ad alcune condizioni di democraticità che lasciavano quindi aperta la porta ad una futura possibilità di sindacato sulla vita interna dei partiti».[54]

Non a caso i comunisti Marchesi e Togliatti espressero critiche alla proposta Merlin-Mancini, in quanto ritenuta lesiva della libertà di organizzazione dei partiti.[55] Essi espressero, in effetti, il timore del PCI di vedersi messo fuori legge da un eventuale futuro governo avversario «sulla scorta di una valutazione di antidemocraticità della dottrina da esso professata».[56] Molto presto la discussione virò sulla necessità di prevedere il divieto di costituzione per i partiti di orientamento fascista. Ricordiamo, ad esempio, una proposta di Dossetti, poi approvata all'unanimità, che così recitava: «È proibita sotto qualsiasi forma la riorganizzazione del partito fascista».[57]

Ben presto si ritornò a discutere sulla democraticità dei partiti politici con l'intenzione dei costituenti di non introdurre con l'espressione "metodo democratico" una qualche forma d'intervento repressivo da parte di future maggioranze di governo. Si giunse, attraverso la mediazione di Aldo Moro, condivisa anche da Basso, ma contestata da Togliatti, all'approvazione della seguente formula: «Tutti i cittadini possono organizzarsi ed operare liberamente e democraticamente in partiti politici».[58]

Togliatti, dal canto suo, ritenne che l'espressione "operare democraticamente e liberamente in partiti politici" non suonasse molto bene, e pertanto propose la formula "organizzarsi liberamente in partiti politici ed operare democraticamente allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese". L'articolo così come fu modificato da Togliatti incontrò un vasto favore.

La modifica apportata dal *leader* comunista, a guardar bene, non era di poco conto, con essa in effetti

> i partiti accettarono così di essere sottoposti ad un vincolo di democraticità, ma scelsero quello che comportava i minori rischi di ingerenza nella propria vita interna, limitandosi ad impegnarsi a tenere un *modus operandi* democratico, a svolgere cioè la propria attività rispettando le regole e il principio

54 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 320.

55 «Marchesi dichiara di non poter accettare l'articolo nella formulazione degli onorevoli Merlin e Mancini, poiché gli sembra che non offra garanzie contro i pericoli della tirannia e gli abusi delle organizzazioni politiche. Ogni limitazione posta al principio di libertà costituisce un pericolo». AC, prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, pp. 402-403. L'intervento di Togliatti è in *ibid*., p. 403.

56 Gregorio, *Parte totale*, cit., pp. 321-322.

57 AC, prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946, p. 404.

58 *Ibid*., p. 406.

della democrazia»;[59] è «esattamente in questo momento, pertanto, che nasce quell'accezione di "metodo democratico" come modalità di relazione esterna tra i partiti che poi finirà cristallizzato nell'art. 47 del progetto di Costituzione prima, e nell'art. 49 della Carta del 1948 poi.

I partiti avevano raggiunto un compromesso minimo escludendo «di fatto ogni possibilità di controllo sulla propria vita interna ed accettando tale possibilità di controllo solo sulle modalità esterne con le quali avrebbero condotto la lotta politica».[60]

Il dibattito sul partito politico proseguì nella seduta del 20 novembre 1946,[61] dove furono avanzate riserve, ad esempio, dal deputato dell'Uomo qualunque Ottavio Mastrojanni,[62] circa l'avocazione ai partiti di funzioni costituzionali (come chiedeva la proposta di Basso), o richieste, come quella di Moro, di dotare il partito di personalità giuridica.[63] Quest'ultima richiesta era presupposto necessario per dare ai partiti rilevanza pubblica e garantire maggiore trasparenza sulla vita interna e sulle relazioni esterne. Specie il primo aspetto era, come abbiamo visto, fortemente osteggiato dai comunisti per i timori di cui abbiamo fatto cenno.

In conclusione della seduta si approvò il seguente odg di Dossetti:

La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la Seconda Commissione la determinazione delle condizioni e delle modalità.

Tutto quindi fu demandato ad un esame congiunto tra le due Sottocommissioni, che però non si tenne.[64]

Si giunse così alle sedute del maggio 1947 dell'Assemblea Costituente, dove la discussione sull'articolo 47 (poi 49) sul partito politico riprese solo apparentemente da dove era stata lasciata alcuni mesi prima. Infatti scomparve dalla discussione la questione dell'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali (ciò probabilmente richiamava troppo i medesimi poteri cui era stato investito a suo tempo il Pnf[65]). La questione della democraticità esterna/interna dei partiti tornò nuovamente alla ribalta nel maggio 1947 quando riprese la discussione sul partito politico.

Il relatore del Titolo IV, il democristiano Umberto Merlin tentò, invero, di rinviare

59 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 323.

60 *Ibid*.

61 P. Pombeni, *La questione costituzionale,* pp. 290-292.

62 AC, prima Sottocommissione, seduta del 20 novembre 1946, p. 413.

63 *Ibid*., pp. 414-415.

64 Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 326.

65 Per una disamina puntuale del partito in epoca fascista, vedi G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagini e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 133 e sgg. Sempre utile il volume di P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 327 e sgg.

il confronto e, una volta sancito il principio del riconoscimento dei partiti, lasciare al legislatore futuro la risoluzione delle tante questioni ancora in sospeso. Queste le parole di Merlin: «la formula votata nella Costituzione tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»; qui, proseguiva Merlin,

> si potrebbe discutere se questa formula riguardi il lato esterno o interno dei partiti; ma faccio osservare che l'articolo 47 fu pesato parola per parola dalla Commissione, che esso è frutto indubbiamente di qualche transazione fra i commissari, ma che molti altri punti restano ancora da definire, per esempio, il riconoscimento giuridico dei partiti, il loro spirito e metodo democratico, i fini che i partiti si propongono, l'esame dei bilanci dei partiti, e soprattutto le funzioni costituzionali da affidare ai partiti. Lasciamo fare qualche cosa anche al legislatore futuro. Non preoccupiamoci di scrivere nella Costituzione tutto quello che su ciascun argomento può essere detto. *Qui affermiamo il principio del riconoscimento dei partiti. Venire poi all'applicazione di questo riconoscimento e vedere l'ampiezza che avrà, sarà compito importante del legislatore futuro* [corsivo nostro]».[66]

Merlin, cioè, intuendo la complessità delle questioni ancora in ballo, avrebbe preferito rimandare al futuro legislatore la risoluzione di questioni molto delicate (democrazia interna, trasparenza del bilancio dei partiti, etc.). In realtà, se è vero che il dibattito proseguì con alcuni tentativi di porre sul tappeto queste questioni è anche vero che l'indicazione di Merlin ebbe sostanzialmente la meglio (con il supporto decisivo del Pci) in nome della tenuta del "compromesso costituzionale" fra le principali forze presenti nell'Assemblea Costituente (Dc, Pci e Psiup).

Ma non si trattò, a nostro avviso, di un compromesso «al ribasso» basato su «comuni denominatori davvero minimali».[67] Per comprendere gli eventi dobbiamo tenere conto del contesto politico in cui avvenne questa parte del dibattito sul partito, e la votazione dell'art. 47 (49), avvenuta il 22 maggio 1947, ossia a pochi giorni dalla fine dell'alleanza antifascista e dall'estromissione delle sinistre dal governo De Gasperi,[68]

66 AC, seduta del 21 maggio 1947, p. 4130.

67 Come ritiene Gregorio, *Parte totale*, cit., p. 328.

68 Sulla crisi del maggio 1947, vedi P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 306 e sgg.; A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 41-44, e E. Aga Rossi, *L'Italia tra le grandi potenze. Dalla seconda guerra mondiale alla guerra fredda*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 268 e sgg. Ha osservato acutamente Leopoldo Elia: «Tuttavia la causa dell'incompiutezza dell'articolo 49, più che negli errori e nei veti incrociati dei costituenti, si trova nel contesto politico italiano di quel periodo in cui, scomparso Roosevelt, si va affermando la strategia del *containment*. Se Togliatti è diffidente nel novembre '46 di fronte alle proposte di costituzionalizzare per davvero i partiti, lo è molto di più nel maggio del 1947, in cui sente venire la guerra fredda ed anche una svolta nella politica italiana caratterizzata fino allora dai governi tripartiti. Quattro giorni dopo la seduta del 22 maggio in cui è approvato l'art. 47 del progetto (divenuto poi art.49) il Presidente De Gasperi strappa alla Direzione democristiana il via libero per aprire la crisi, che porterà al governo con Einaudi e senza comunisti e socialisti (i partiti laici entreranno più tardi e cioè nel dicembre, dopo la istituzione del *Cominform).* Ho scritto "strappa" perché la decisione di De Gasperi di aprire la crisi incontrò la contrarietà di uomini come Paolo Emilio

quindi nell'aria,[69] così come i timori del Pci di essere messo fuori legge di lì a poco. Ha scritto L. Elia:

È già un miracolo che in quel clima abbia retto la distinzione tra elaborazione costituente e indirizzo politico di governo, consentendo di realizzare un amplissimo consenso nel voto finale sulla Costituzione.[70]

Tornando al dibattito, non sorprende certamente come l'emendamento presentato dal giurista democristiano, Costantino Mortati[71] e dal liberale Ruggiero volto a precisare che il metodo democratico dovesse riguardare anche la vita interna dei partiti compreso il bilancio, venga poi ritirato poiché destinato a sicura sconfitta.

Vale la pena ricostruire brevemente la vicenda. Nella seduta del 22 maggio 1947 Mortati presentò un emendamento che recitava:

Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte Costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano

---

Taviani, non certo sospettabili di filo comunismo. Ma il *leader* democratico-cristiano vedeva lontano e preparava l'operazione 18 aprile. Si accresce il timore di Togliatti che il Pci sia prima posto fuori dal governo e poi fuori legge; l'ombra della "democrazia protetta" (non c'è ancora il nome, ma si sospetta la cosa) lo turba profondamente: non prende la parola nella seduta del 22 maggio, come del resto Basso, ma l'on. Laconi drammatizza al massimo l'opposizione all'emendamento Mortati-Ruggiero, seguendo fedelmente l'impostazione del suo *leader*». L. Elia, *A quando una legge sui partiti*, in Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., pp. 56-57.

69 La crisi del terzo governo De Gasperi si era aperta il 12 maggio 1947 con le dimissioni del presidente del Consiglio. Vedi la ricostruzione in A.G. Ricci, *Il compromesso costituente. 2 giugno 1946-18 aprile 1948*, pref. di A.A. Mola, Foggia, Bastogi, 1999, pp. 173-179.

70 L. Elia, *A quando una legge sui partiti?*, in Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 57.

71 Sul giurista calabrese, vedi F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituzione e cultura giuridica*, II, Bologna, Il Mulino, 1980; e, della stessa autrice, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, ESI, Napoli, 1989, p. 135; G. Amato, *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, p. 231 e, nello stesso volume, U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, p. 301; M. Volpi, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale svizzera*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1231, e S. Bonfiglio, *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale*, in «Nomos», 3, 2017, pp. 1-21.

resi pubblici i bilanci dei partiti.[72]

Nel momento di svolgere l'emendamento, Mortati dichiarò di ritirarlo e volerlo sostituire con un altro emendamento formulato in accordo con il deputato Ruggiero che così recitava:

Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale.[73]

In questa formulazione, spiegava Mortati, si insisteva sulla democraticità interna dei partiti, poiché

abbiamo […] stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti che sono la base dello Stato democratico. È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica.[74]

Dopo un breve dibattito, è nuovamente Merlin ad intervenire con decisione circa l'impossibilità di stabilire una disciplina interna dei partiti, pena scenari futuri imprevedibili e incontrollabili, anche più pericolosi di quelli che si vorrebbe scongiurare con una regolamentazione più ferrea. Tutti gli emendamenti presentati fino a quel momento (oltre a quello di Mortati-Ruggiero, anche quelli di Mastino,[75] Sullo[76] e Bellavista[77]), vogliono ottenere, secondo Merlin

un controllo interno nella vita dei partiti che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche […] i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei commissari nominati dal governo? La questione è molto delicata ed io esorto l'Assemblea, per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio, sollevando ostilità che indubbiamente una proposta di questo genere susciterebbe. Perché come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all'esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all'interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all'interno. Saran-

72 AC, seduta del 22 maggio 1947, p. 4159.

73 *Ibid*.

74 *Ibid*., pp. 4159-4160.

75 *Ibid*., p. 4158.

76 *Ibid*., p. 4160.

77 *Ibid*.

no colpiti e puniti se essi all'esterno compiranno degli atti contro le nostre istituzioni. Quindi non c'è bisogno di fissare questo principio. Se un partito si organizzerà militarmente come prevede uno degli emendamenti; se un partito farà quello che prevede l'onorevole Bellavista o altro partito farà quello che ha preveduto l'onorevole Mastino, potrà cadere sotto le disposizioni del Codice penale ed essere sciolto di autorità dal governo.
Noi non dobbiamo qui preoccuparci di questo. Noi dobbiamo, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale. Nulla più di questo; e se chiedessimo di più, potremmo andare incontro a pericoli maggiori di quelli che vogliamo evitare.[78]

Non poteva esserci perorazione più decisa contro qualunque tentativo di disciplinare la vita interna dei partiti che così si apprestavano a diventare i protagonisti della nuova Italia senza alcun tipo di regolamentazione.[79] Dopo l'intervento di Merlin, infatti, alcuni emendamenti furono mantenuti ed incontrarono una netta sconfitta, quello Mortati-Ruggero fu ritirato onde evitare sorte analoga. Mortati, con un po' di delusione, poiché aveva avuto l'impressione che intorno al suo emendamento vi fossero più larghi consensi, lo ritirò per non esporlo ad «un sicuro insuccesso», tuttavia rivendicò, ancora una volta, che uno Stato, «il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà».[80] Salvatore Bonfiglio rileva come Mortati, anni dopo (in un saggio del 1950 e soprattutto in un altro del 1957), modificò questa sua convinzione e «prese atto che i contrasti tra i principali partiti politici rendevano non più auspicabile e perfino dannosa una disciplina dei partiti».[81]

78 *Ibid*., pp. 4162-4163.

79 «I partiti diventavano il cardine ed i veri soggetti del sistema parlamentare che la Costituzione aveva restaurato senza sostanziali correttivi. Nel disegno di Mortati il ruolo centrale dei partiti doveva essere bilanciato da un controllo sulla loro democraticità interna, ma anche questa proposta, come quella della razionalizzazione del parlamentarismo, fu duramente osteggiata dalle sinistre e in particolare dai comunisti, e non ebbe alcun seguito: si temeva da parte comunista che il principio della democraticità interna potesse portare a forme di controllo sulla vita stessa del partito e metterne in discussione la struttura centralistica ancora ispirata al modello leninista. Così nell'articolo 49 della Costituzione si riconosce il ruolo dei partiti ma non si detta alcuna norma sul loro ordinamento interno e non si afferma nemmeno che il metodo democratico debba valere, non solo per il loro confronto, ma anche per la loro vita interna». Scoppola, *La repubblica dei partiti,* cit., p. 228. Vedi anche F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 100 e sgg.

80 AC, seduta del 22 maggio 1947, p. 4167.

81 S. Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?,* in «Nomos», 3, 2018, p. 2. I due scritti di Mortati cui fa riferimento Bonfiglio sono: C. Mortati, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana,* in «Cronache sociali», 2, 1950, ora in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffré, 1972, pp. 41-51; e Id., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando,* vol. II, Padova, Cedam, 1957.

L'articolo 49 della nostra Costituzione che riguarda appunto i partiti politici, così recita nella versione definitiva: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Ha osservato Paolo Pombeni che «nelle difficili congiunture di una transizione i cui esiti ancora non si delineavano chiaramente era bene non esagerare e alla fine tutti si fecero convincere dall'esortazione [di Merlin]», pur al prezzo di lasciare un passaggio così delicato come quello sulla regolamentazione del partito, «nella vaghezza di una determinazione mancata».[82]

In effetti, va pure notato come la coeva Costituzione della Repubblica federale tedesca (emanata nel maggio del 1949) stabilì all'articolo 21 che l'ordinamento interno dei partiti dovesse essere conforme ai principi democratici.[83]

In conclusione possiamo dire che la Costituente ha realizzato un "compromesso" tra istanze contrapposte,

> sanzionando un progetto avanzato di democratizzazione della vita politica, economica, sociale e culturale. Il tutto con una mediazione abbastanza equilibrata fra personalismo cristiano, umanesimo marxista ed individualismo borghese, tra economia di mercato ed economia pianificata, fra potere discendente dall'alto e potere ascendente dal basso.[84]

Lo si è visto anche per quanto riguarda l'elaborazione dell'articolo 49 che diede piena cittadinanza ai partiti politici dopo il ventennio fascista, anche se il clima della

82 Pombeni, *La questione costituzionale,* cit., p. 296.

83 Così recita l'art. 21 della Legge fondamentale tedesca: «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni». Ha precisato S. Bonfiglio che «occorre ricordare che anche nella Repubblica Federale di Germania, nonostante una prima attuazione dell'art. 21 della Legge Fondamentale già nei primi anni Cinquanta del secolo scorso, per una più ampia attuazione dell'articolo stesso sarebbe stata necessaria la "svolta" del partito socialdemocratico di abbandono delle posizioni economiche antisistemiche e la nascita nel 1966 della *Große Koalition».* Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico*, cit., p. 2, e Id., *La disciplina giuridica dei partiti politici e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea,* in «Nomos», 3, 2015, pp. 16-35. Vedi anche M. Morlok, *The Legal Framework of Party Competition in Germany,* in A. De Petris, T. Poguntke (a cura di), *Anti-parties in Germany and Italy. Protest movements and parliamentary democracy,* Roma, Luiss UP, 2015, pp. 113-121.

84 Così R. Ruffilli, *La Dc e i problemi dello Stato democratico, 1943-1960,* in Piretti (a cura di), *Istituzioni Società e Stato,* vol. III, cit., p. 39. Ha scritto P. Scoppola che «il lavoro dei costituenti rappresenta nel complesso una pagina alta e importante per la storia della democrazia italiana. È stata grande saggezza di questi *leader* politici riuscire a mantenere indenni gli spazi di collaborazione per arrivare a una Costituzione che fosse di tutti». P. Scoppola, *Lezioni sul Novecento,* a cura di U. Gentiloni Silveri, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 68. Vedi anche A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana. Come cattolici e comunisti hanno costruito la democrazia italiana (1945-1948)*, Bologna, Il Mulino, nuova ed., 2008 (1ª ed. 1996).

guerra fredda[85] e le diffidenze, soprattutto, ma non soltanto, da parte dei comunisti, impedirono una formulazione migliore dell'articolo ed una regolamentazione più efficace, specie per ciò che concerne la democrazia interna. Nella

> prassi successiva si andò ben oltre la lettera di quell'articolo […]. Secondo la lettera della norma, i cittadini sono i soggetti che concorrono a determinare la politica; i partiti lo strumento. Nella prassi i partiti diventeranno i veri soggetti politici e il consenso dei cittadini lo strumento».[86]

In effetti le conseguenze di lungo periodo della mancata regolamentazione dei partiti sono state senz'altro negative: da «garanti del processo fondativo»[87] i partiti hanno di fatto incorporato le istituzioni creando via via quel sistema di occupazione del potere che già negli anni Cinquanta-Sessanta e ancor più negli anni Settanta-Ottanta prese il nome di "partitocrazia".[88]

Certo il compromesso costituzionale, per tanti aspetti positivo, sul partito, in un certo senso, creò le premesse per questo processo degenerativo (autoreferenzialità, mancanza di regole interne e riguardo al finanziamento, etc.), ma se prima del 1989 (sebbene non siano mancati tentativi di riforma) la regolamentazione giuridica dei partiti avrebbe potuto essere vista «con sospetto e con dichiarata e ferma contrarietà»,[89] ci chiediamo: perché nei decenni successivi e in presenza di un quadro internazionale profondamente mutato, e dopo che l'indagine "Mani pulite" aveva scardinato la "repubblica dei partiti", non si avvertì la necessità di aggiornare, o meglio, riscrivere le regole del gioco, in una parola di «regolare gli sregolati»?[90] Perché non si sentì il bisogno e la necessità di recuperare quello "spirito costituente" (quel "mettersi intorno a un tavolo" per discutere) che contribuì, in modo decisivo, pur tra mille difficoltà, a scrivere una carta costituzionale che aveva permesso al nostro paese di rinascere su basi democratiche e pluraliste, dopo gli anni bui della dittatura e del conflitto bellico?

Con queste domande non vogliamo mettere in una teca intoccabile ciò che venne stabilito nella stagione costituente, ma dare ad essa una più opportuna prospettiva

85 Nella vasta bibliografia al riguardo, vedi almeno G. Formigoni, *Storia d'Italia nella Guerra Fredda (1943-1978)*, Bologna, Il Mulino, 2016.

86 Scoppola, *La repubblica dei partiti,* cit., p. 228.

87 G. Guzzetta, *La Repubblica transitoria. La maledizione dell'anomalia italiana che fa comodo a tanti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, p. 40.

88 S. Colarizi, *Democrazia dei partiti e partitocrazia*, in A. Giovagnoli (a cura di), *Interpretazione della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 71-85. Vedi anche S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana,* Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 537 e sgg., e J. Foot, *The Archipelago. Italy since 1945*, London, Bloomsbury, 2018, pp. 237 e sgg.

89 Bonfiglio, *Il contributo di Mortati nella fase costituente,* cit., p. 9.

90 Per usare la pregnante formula di F. Lanchester. *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in «Quaderni costituzionali», 3, 1988, pp. 437-458.

storica. La Costituzione può, naturalmente, essere modificata, ma senza prescindere da un reale recupero dello "spirito costituente" di condivisione e non certo a "colpi di maggioranza".

LUCIA BONFRESCHI

I LIBERALI E LA COSTITUZIONE ATTRAVERSO LE PAGINE DI «RISORGIMENTO LIBERALE»

Da circa un quindicennio gli studiosi si sono impegnati in una ricerca e in una rivalutazione del ruolo svolto dai liberali nella transizione dal fascismo alla Repubblica, con l'intento di andare oltre una storiografia consolidata che aveva, al contrario, messo l'accento sul ridimensionamento del Partito liberale (Pli) e sul suo deficit organizzativo dopo la caduta del fascismo.[1] Diversi storici hanno "riaperto i cantieri" sul liberalismo organizzato e sul suo ruolo sia nella fase resistenziale sia in quella costituente.[2] Anche nell'intento di sottolineare la rinascita del liberalismo in questo periodo, si è parlato di "nuovo liberalismo", sulle orme della definizione data da Luigi Einaudi nel febbraio 1945.[3] Come il termine evidenzia, si trattava di un liberalismo

1 Per quanto riguarda la bibliografia sulla ripresa degli studi sul liberalismo come movimento organizzato, si rimanda alle osservazioni di G. Nicolosi, *I liberali, "la nuova Italia" e la questione costituente*, in G. Bernardini *et al.* (a cura di), *L'età costituente. Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 95-116. L'autore è stato ed è uno dei protagonisti di questo filone di ricerca.

2 Cfr. il numero monografico curato da F. Grassi Orsini, *Riaprire il cantiere: i liberali dalla crisi del regime alla ricostituzione del partito*, in «Ventunesimo Secolo», 8, 2005.

3 G. Nicolosi, *Il nuovo liberalismo*, in F. Grassi Orsini, G. Nicolosi (a cura di), *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 243-284.

che intendeva ripensarsi nella consapevolezza di una distanza crescente fra i modelli tradizionali e le profonde trasformazioni della società italiana. Come è stato sostenuto, il disegno concettuale di questo liberalismo si basava sulla possibilità di «coniugare una proposta politica innovativa con tutta la tradizione di governo e di pensiero che, partita dal Risorgimento, era stata interrotta dal fascismo»,[4] ponendo attenzione, in particolare, ai temi di natura economico-sociale e alla riflessione sulla questione del partito e della sua organizzazione.

Al ripensamento della tradizione politica liberale contribuì un certo ricambio generazionale: come già i contemporanei notarono, ai "vecchi" liberali, che avevano vissuto politicamente il periodo prefascista ed erano rimasti sostanzialmente fedeli al suo patrimonio di idee e istituzioni, si era affiancata una generazione di "nuovi" liberali, che erano arrivati alla politica o alla riflessione sulla politica durante il ventennio e che cercarono di impostare il non facile processo di revisione teorica,[5] sostenendo posizioni anche in contrasto con quelle dei grandi "vecchi".

"Salendo sulle spalle" di questi importanti contributi storiografici, il saggio intende indagare le posizioni assunte dai liberali e gli argomenti da loro usati in merito ai lavori della Costituente e alla Carta costituzionale. Questa prospettiva permette di mettere a fuoco il processo di riflessione dei liberali sulle istituzioni della Repubblica italiana durante il periodo costituente (giugno 1946-gennaio 1948), dimensione trascurata dalla letteratura, che ha in genere circoscritto l'analisi di tale questione allo studio della posizione del Pli sul tema monarchia/repubblica. Prendendo in considerazione il periodo successivo al referendum, si vuole qui privilegiare l'analisi della definizione della posizione del nuovo liberalismo al di là del quesito – pur fondamentale – sulla forma di Stato.

Il punto di vista qui adottato è quella dell'organo ufficiale del Pli, il giornale «Risorgimento liberale», diretto da Mario Pannunzio, che occupò un ruolo centrale nella stampa liberale del periodo.[6] «Risorgimento liberale» fu il prodotto di un *milieu* consapevole di dover recuperare la tradizione liberale italiana e, allo stesso tempo, di doverla rinnovare in un'ampia proposta politica e culturale, che tenesse conto dei limiti del "vecchio" liberalismo messi in luce dall'avvento del fascismo. Il giornale fu allo stesso tempo organo di stampa del Pli e luogo privilegiato di dibattito intellettuale; questa sua duplice veste ne accresce l'importanza agli occhi dello storico, proprio perché esso fu portavoce delle posizioni dei costituenti liberali (che in sé

4 G. Nicolosi, *"Risorgimento liberale". Il giornale del nuovo liberalismo. Dalla caduta del fascismo alla Repubblica (1943-1948)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, p. 191.

5 L. Ornaghi, *I progetti di Stato (1945-1948)*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della costituente*, vol. I: *L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 39-102, p. 40.

6 F. Stagno, *La stampa liberale. Dal crollo del fascismo al* 1948, in Grassi Orsini, Nicolosi (a cura di), *I liberali italiani*, vol. I, cit., pp. 131-158.

furono abbastanza diversificate) e insieme luogo di autonoma elaborazione su queste.[7] Si noti che le posizioni dei primi non furono mai del tutto omogenee, dato che rispecchiava, d'altronde, la divisione all'Assemblea dei costituenti di area liberale – pur non numerosi – in diversi gruppi, oltre all'Unione democratica nazionale (Udn), sostanzialmente guidata da Francesco Saverio Nitti, si costituì un gruppo liberale attorno a Epicarmo Corbino; inoltre, diversi liberali, quali Vittorio Emanuele Orlando, aderirono al gruppo misto.[8]

Il dibattito sulla Costituzione non occupò sempre la prima pagina del giornale di Pannunzio, in parte perché la direzione preferì dare la priorità a temi politici urgenti, come i contenuti del trattato di pace, le politiche dei governi De Gasperi e le divisioni tra i partiti della maggioranza, gli attriti tra Stati Uniti e Unione Sovietica, in parte perché i dibattiti della commissione incaricata di redigere la Carta si svolsero a "porte chiuse", senza pubblicità. Nondimeno, le discussioni in seduta plenaria e parte dei dibattiti delle sottocommissioni furono seguite con cadenza giornaliera e anche nei dettagli dai cronisti politici del giornale,[9] e spesso gli editoriali si occuparono di questioni costituzionali. D'altronde, il giornale si augurava che dalla Costituente uscisse «la nuova Italia» attraverso «un'alta lotta politica, una lotta di programmi, di principii e d'idee».[10]

1. Il "carciofo della libertà": i lavori della Commissione dei 75, giugno 1946-gennaio 1947

La riflessione di «Risorgimento liberale» sui lavori della Costituente si apriva con una seria preoccupazione. L'editoriale del 2 luglio 1946 osservava infatti che due pericoli, a cui si sarebbe dovuto trovare rimedio, si profilavano nella stagione costituente: il governo e la burocrazia ministeriale sembravano avere una preparazione maggiore sulle questioni costituzionali rispetto a partiti e costituenti, e questi ultimi tendevano a mettere in secondo piano i problemi della riforma dello Stato rispetto a preoccupazioni politiche più contingenti ma anche più pressanti.[11] Non solo quindi la Costituzione sarebbe nata nel segno delle contingenze politiche, ma correva il rischio di essere il frutto dello sconfinamento del governo sulle prerogative della Costituente,

7 Nicolosi, «*Risorgimento liberale*», cit..

8 Per i dettagli, cfr. Nicolosi, *I liberali, "la nuova Italia"*, cit., p. 105.

9 Non è possibile per motivi di spazio riportare i titoli delle decine di articoli che nel periodo 1946-48 si occuparono dei lavori di elaborazione della carta; l'attenzione che «Risorgimento liberale» rivolse a questi è testimoniata dalla dovizia di particolari sull'inizio dei lavori della Costituente, come riportato nell'articolo di taglio alto centrale *Oggi la Costituente si inaugura a Montecitorio*, in «Risorgimento liberale» [d'ora in poi RL], 25 giugno 1946.

10 *Una prova storica*, RL, 25 giugno 1946.

11 *Una formula strana*, RL, 2 luglio 1946.

come «Risorgimento liberale» denunciò più volte additando i «sintomi di una subdola volontà governativa di sopraffare la Costituente».[12] Anche in aula i deputati liberali difesero il rispetto dei processi formali nella definizione e ripartizione dei poteri tra gli organi dello Stato, opponendosi alla modifica, attraverso il regolamento interno dell'Assemblea, del decreto-legge n. 98/1946.[13] Se già a inizio anno «Risorgimento liberale» aveva sostenuto la necessità di regolamentare i rapporti tra Costituente e governo,[14] ora il giornale tornava sulla divisione tra l'attività del governo (cui era estraneo il Pli) e l'attività della Costituente, alla quale i liberali intendevano apportare il proprio contributo, affinché la costituzione non risultasse semplicemente da accordi tra i partiti della maggioranza governativa.

Questa distinzione tra i due livelli era rimarcata proprio nei giorni in cui la giunta per il regolamento proponeva, per organizzare i lavori, l'attivazione di una commissione interna cui affidare la stesura del progetto costituzionale. Di fronte a questa commissione – la cui composizione fu delegata interamente ai partiti – si esplicitò il "malessere" dell'organo del Pli, che spese diversi articoli per denunciare il prevalere, nei singoli costituenti, del legame partitico rispetto a ogni altra considerazione: questi obbedivano alla disciplina di partito piuttosto che «pensare con la propria testa».[15] La Commissione dei settantacinque era dunque in balia della volontà dei tre maggiori partiti e il testo che avrebbe predisposto rischiava di rivelarsi molto simile alla Costituzione approvata in Francia il 19 aprile 1946 dalla maggioranza social-comunista. Su questa critica influiva decisamente il contesto politico: erano i giorni in cui «Risorgimento liberale» denunciava l'impossibilità di proseguire sulla strada della collaborazione ciellenistica, perché il Pci si era rivelato subordinato a un programma di conquista imperiale di marca straniera.[16]

La denuncia del pericolo della stesura della Costituzione come sostanzialmente in mano ai partiti di sinistra fu ripresa ancora, mesi dopo, quando il quotidiano biasimò il silenzio che circondava i lavori della Commissione e delle sottocommissioni, silenzio pericoloso e voluto:

> Ecco come si mangia foglia a foglia il carciofo della libertà democratica che duecentocinque demo-

12 *Fra il governo e la costituente*, RL, 16 luglio 1946.

13 *La discussione sui poteri del governo e della costituente*, RL, 13 settembre 1946; *Gli abusi di potere del governo in una serrata critica liberale*, RL, 14 settembre 1946.

14 G. Astuti, *Quale potere alla Costituente?*, RL, 13 febbraio 1946.

15 *Malessere*, RL, 21 luglio 1946.

16 In numerosi articoli il Pci era descritto come quinta colonna dell'Urss: *I comunisti si dimettano!*, *Quinta colonna*; M. Lupinacci, *Noi scegliamo l'Occidente*; *Guerra in tempo di pace*, RL, rispettivamente 15, 18, 21, 23 agosto 1946. Si vedano le riflessioni di C. Blasberg, *La crisi del Pli. I liberali tra Cln e qualunquismo*, in G. Monina (a cura di), *1945-1946: le origini della Repubblica*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 169-200, e di Nicolosi, «*Risorgimento liberale*», cit., p. 213.

cratici cristiani porgono nel piatto ai ghiotti marxisti. Il pranzo si svolge a porte chiuse, nella Commissione dei settantacinque, mentre i giornali si occupano d'altro e la stampa indipendente viene quotidianamente terrorizzata e minacciata.[17]

Il «sonno della Costituente», ossia il silenzio sulla Carta costituzionale, come rilevava Mario Ferrara, contribuiva a lasciare le decisioni sulla Costituzione ai segretari di partito, alienando in tal modo le decisioni fondamentali al popolo.[18]

Le strade che i liberali percorsero – ma, va detto, in ordine sparso – per arginare il dilagare dei partiti nelle scelte della Costituente, furono essenzialmente due – cui se ne affiancherà una terza, la battaglia contro la proporzionale, nella seconda metà del 1947. La prima, come si dirà, fu una battaglia sui contenuti dei singoli articoli, che però «Risorgimento liberale» ingaggiò soprattutto durante i dibattiti in sede plenaria nella primavera del 1947. La seconda fu, invece, una richiesta avanzata fin dal luglio 1946 e valorizzata dal quotidiano:

> togliere la definitiva approvazione della Costituzione all'arbitrio dei partiti di massa imperanti nell'assemblea e riportarla al giudizio diretto ed immediato degli elettori. La grande posta per cui potrà e dovrà battersi l'opposizione sarà dunque soprattutto una: quella per il Referendum di ratifica. L'insegnamento della Francia è troppo chiaro, è troppo grave perché possa essere trascurato. È il referendum l'unica valvola di sicurezza contro l'incontrollabile potere delle direzioni dei partiti di massa che la nostra legge elettorale ha legittimato, e contro cui l'azione dell'opposizione non potrebbe che cozzare inutilmente. [19]

I liberali avevano già dimostrato di non temere l'utilizzo dello strumento referendario al momento della definizione dei poteri della Consulta e della questione istituzionale.[20] Esso era ora ritenuto la sola vittoria che le minoranze potessero strappare sui banchi di Montecitorio, perché si sarebbero ritrovate a fianco i democristiani – anch'essi preoccupati della collaborazione e della pressione dei loro alleati marxisti – cui il referendum offriva un'estrema via di uscita. Questa fu in effetti la direzione lungo la quale, nel settembre del 1946, si mosse la ventina di deputati – prevalentemente appartenenti all'Udn – che presentò una mozione per chiedere che la nuova costituzione fosse sottoposta alla diretta approvazione del popolo mediante referendum.[21]

La denuncia della pervasività del potere dei partiti si accompagnava, però, alla consapevolezza, non priva di rimpianti, dell'affacciarsi di una nuova stagione politica

17 *Il carciofo dei settantacinque*, RL, 20 ottobre 1946.

18 M. Ferrara, *Articolo primo non si fa nulla*, RL, 6 dicembre 1946.

19 F. Mazzei, *I liberali all'opposizione*, RL, 24 luglio 1946.

20 Nicolosi, *I liberali, "la nuova Italia"*, cit., pp. 112-113.

21 *Referendum popolare sulla nuova costituzione*, RL, 1 agosto 1946; *La nuova costituzione dovrà essere approvata dal popolo*, RL, 12 settembre 1946.

e istituzionale, in cui i partiti sarebbero stati protagonisti. Nell'Assemblea, colui che espresse più nitidamente la necessità di trovare un «*ubi consistam* fra il tramonto del Governo parlamentare e il declinarsi di un ordine nuovo» fu Orlando. Egli spiegò che i partiti, da semplici forze politiche, avrebbero assunto figura e caratteri di natura giuridica e costituzionale, come organizzazione delle masse sociali rappresentative del lavoro, nella consapevolezza che quest'ultimo fosse da considerarsi come il fattore ormai assolutamente prevalente nella produzione e nella distribuzione della ricchezza.[22]

Nondimeno, quando alla Costituente i liberali si dovettero confrontare con i contenuti costituzionali, la loro battaglia prese essenzialmente la forma del rimarcare l'indispensabile collegamento con la stagione liberale e con le forze antiche, perché testimonianze viventi di una storia gloriosa.[23] L'accettazione senza riserve del verdetto del referendum istituzionale del 2 giugno non si doveva tradurre in una condanna giuridica e politica dello Stato liberale. L'arco portante di tutti gli interventi liberali e delle riflessioni del loro giornale era anzi la necessità di rifarsi a quelle istituzioni che, come ricordò Croce alla Costituente, avevano regolato e reso possibile «lo splendido avanzamento dell'Italia in ogni campo di operosità per oltre 70 anni».[24]

I liberali – almeno quanti scrissero sul giornale – evidenziarono l'importanza del corretto funzionamento delle istituzioni nella vita politica del Paese e della loro legittimazione, indicando nel discredito dell'istituto parlamentare la «base psicologica» sulla quale aveva posato le proprie fondamenta il fascismo;[25] altri editoriali analizzarono il terreno politico-sociale che aveva favorito l'ascesa di quest'ultimo.[26]

Eppure, sulle pagine di «Risorgimento liberale» mancò una riflessione sulla transizione istituzionale tra Stato liberale e fascismo: l'attenzione non fu rivolta a cosa si fosse "inceppato" nel meccanismo dello Statuto, a quali carenze delle istituzioni liberali avessero eventualmente favorito il successo dei loro stessi nemici e a quali dispositivi specifici delle "vecchie" istituzioni dovessero essere emendati.[27] Mancarono critiche, o anche solo osservazioni, tecnico-giuridiche e storico-politiche sui limiti della flessibilità dello Statuto e sull'opportunità istituzionale e politica di inserire controlli di costituzionalità sulle leggi; anzi, quando negli articoli di «Risorgimento liberale» si trovano accenni al tema della flessibilità dello Statuto, si trattò in genere di

22 *Il discorso di Orlando all'Assemblea costituente*, RL, 26 giugno 1946.

23 *Una prova storica*, RL, 25 giugno 1946.

24 *Benedetto Croce critica il disegno di costituzione*, RL, 12 marzo 1947.

25 *Discorso ai deputati*, RL, 19 luglio 1946.

26 *Dall'anarchia al totalitarismo*, RL, 9 ottobre 1946.

27 Il filosofo del diritto (e teorico del corporativismo fascista) Widmar Cesarini Sforza, in un editoriale del 26 giugno 1947 (*Rifarsi da capo*), criticò la lettura mazziniana del 2 giugno come atto finale della lotta tra popolo e Savoia iniziata nel 1861; riconduceva la fine della monarchia a circostanze molto più contingenti, all'errore di un re.

una difesa di questa caratteristica.[28] Quando si discusse dell'introduzione della Corte costituzionale e del principio di rigidità della nuova Carta, «Risorgimento liberale» dedicò al tema solo un articolo di taglio basso, che descriveva in modo assai sintetico la discussione sulla creazione dell'Alta Corte di giustizia per il controllo sulla costituzionalità delle leggi.[29] Ancora nel novembre 1947, in sede di dibattito generale, Nitti si disse contrario all'istituzione di una Corte costituzionale, che non aveva basi nella realtà giuridica e politica del paese; anche «Risorgimento liberale» trattò il tema assai distrattamente.[30] Gli unici strali polemici rivolti a elementi specifici del sistema liberale furono riservati al sistema elettorale proporzionale, innestato nel 1919, non a caso ritenuto sostanzialmente estraneo al liberalismo: «legge perversa», secondo la definizione di Nitti, accusata di aver introdotto il regno dei partiti e quindi di aver reso i governi «servitù di partiti».[31]

Si nota l'assenza di riflessioni sul funzionamento dei sistemi politici imperniati sull'organizzazione di partito e, in particolare, sul costituzionalismo di marca nordamericana. I pochi cenni a sistemi istituzionali non italiani furono i riferimenti alle coeve vicende costituzionali francesi, che fungevano però da monito ai costituenti.[32]

Furono rare le eccezioni. Tra queste, un articolo di Agostino Mori, che acutamente comprese come non si potesse semplicemente tornare allo Statuto albertino, perché quest'ultimo poggiava su una realtà sociale dissoltasi, ma bisognasse tenere conto delle esperienze costituzionali delle altre democrazie, in particolare di quella americana. Ai Padri fondatori della Repubblica americana si era presentato lo stesso problema che si presentava ai costituenti italiani più di un secolo e mezzo dopo: la storia aveva spazzato via il sapiente equilibrio, costruito in secoli, di Corona, aristocrazia, Parlamento liberale; vi erano solo le "masse". In simili condizioni, vi era sempre il rischio che sulla volontà passeggera e apparente del popolo si elevasse il demagogo, ossia la dittatura di un uomo o di un partito. L'obiettivo che gli autori della Costituzione americana si erano dati era stato, dunque, frenare il potere del popolo, affinarlo, dargli una forma attraverso la creazione di un sistema complesso di freni

28 Si veda il discorso dell'11 marzo 1947 tenuto da Croce alla Costituente, *Benedetto Croce critica il disegno di costituzione*, RL, 12 marzo 1947.

29 *Alla costituente*, RL, 15 gennaio 1947.

30 Si veda la brevità riservata alla discussione sulla Corte e l'assenza di rilievo data dal giornale nei pochi articoli a essa dedicati, *La Corte Costituzionale e i gravi fatti di Milano*, RL, 29 novembre 1947; *La composizione della Corte Costituzionale*, RL, 3 dicembre 1947. Gli studiosi hanno messo in luce, tuttavia, come tra i costituenti liberali vi fossero orientamenti assai diversi in merito all'istituzione di un organo di giustizia costituzionale, tanto da parlare di «discrasia tra i "vecchi" e i "giovani liberali"», G. D'Orazio, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1981, p. 118.

31 *Nitti ha parlato in nome dell'opposizione*, RL, 17 luglio 1946.

e contrappesi.[33] Come *a contrario* insegnava la recentissima esperienza della Francia, in cui la Costituente aveva accentrato i poteri nelle mani di un'unica assemblea sovrana, con il conseguente pericolo di una dittatura delle "masse", la costruzione di un sistema costituzionale in cui i vari organi facessero l'uno da contrappeso all'altro, e tutti insieme costituissero un argine al pericolo di volontà popolari irriflessive e passeggere, doveva essere l'obiettivo della Costituente.

Con la notevole eccezione di Einaudi – peraltro non evidenziata dal giornale – l'apertura all'esperienza americana e la via della ricerca di una montesquieuana divisione dei poteri furono praticate solo marginalmente dai liberali e da «Risorgimento liberale»,[34] che preferirono richiamarsi alla tradizione liberale italiana e concentrarsi sulla difesa e sul rafforzamento delle tradizionali garanzie per l'individuo, da un lato, e sul sostegno perseverante all'accentuata formalizzazione degli strumenti effettivi di esercizio del potere, dall'altro. Che il giornale si assumesse e rivendicasse questi compiti principali, fu esplicitato dall'editoriale del 6 agosto a firma di Giovanni Cassandro, segretario generale del Pli:

> la parte che spetta ai liberali è chiara: noi ci assumiamo il compito della tutela di tutte le libertà, e del loro indispensabile fondamento che è la legalità e l'ordine. Con energia, con testardaggine, con coraggio. Perché la nostra funzione principale non è mai stata come oggi necessaria al paese.[35]

Questa battaglia era radicata in tutta la tradizione del liberalismo, fu rivendicata da Croce e impostata dal giurista Guido Astuti[36] due mesi prima delle elezioni per la Costituente. Quest'ultimo aveva dichiarato che uno dei primi compiti dell'Assemblea sarebbe stata la formulazione di una dichiarazione dei diritti. La ragione era sostanziale: la definizione delle libertà giuridiche rappresentava il vero fondamento di una riforma istituzionale come presupposto logico dell'ordinamento dei poteri pubblici, che di queste libertà dovevano essere la sicura e inviolabile garanzia.[37]

I liberali erano consapevoli di essere minoranza nella difesa dei diritti di libertà

33 A. Mori, *Bisogna fare la costituzione*, RL, 17 luglio 1946. Per un'analisi dell'influenza del modello costituzionale americano sulle scelte dei costituenti, si rimanda a M. Teodori, *Costituzione italiana e modello americano*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992, pp. 131-186.

34 Nell'autunno del 1946, quando la seconda Sottocommissione discuteva e preparava il progetto di organizzazione costituzionale dello Stato, furono rari gli articoli di «Risorgimento liberale» dedicati all'analisi di questa parte della Costituzione. Il quotidiano si soffermava soprattutto sulla questione della seconda Camera, rilevando come fosse stato approvato l'ordine del giorno Leone che proponeva la parità delle funzioni delle due Camere, votato anche dai costituenti liberali, *Due camere elettive con poteri eguali*, RL, 27 settembre 1946.

35 G. Cassandro, *Le due reazioni*, RL, 6 agosto 1946.

36 Astuti fece parte della commissione nominata da Nenni per elaborare il testo della Costituente, cfr. P.G. Monateri, *Guido Astuti*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

37 G. Astuti, *Dichiarazioni dei diritti*, RL, 20 aprile 1946.

– «grandi, eterni principi del vivere civile, frutto di tante lotte e sofferenze, faticose e sanguinose conquiste dell'umanità» – perché questi non avevano il potere di commuovere le folle contemporanee, ammaliate dalla «retorica giacobina» dei "diritti sociali" «più o meno largamente ispirati alle ideologie egualitarie e collettivistiche».[38] Astuti definì i binari sui quali sarebbe dovuta correre la critica liberale alla formalizzazione di questi diritti sociali: da un lato, non si trattava di precisi diritti garantiti da norme giuridiche, quindi suscettibili di immediata e sicura attuazione pratica, bensì di principi programmatici, che potevano valere solo come orientamento per successivi sviluppi della legislazione e dell'azione di governo; dall'altro, diversamente dai tradizionali diritti di libertà che comportavano un limite per l'attività dello Stato, i diritti sociali attribuivano allo Stato il dovere, e quindi il potere, di intervenire, di agire, di provvedere, per la loro concreta realizzazione. Non solo dunque i diritti sociali esulavano da una Carta costituzionale, ma andavano al di là di quello che il futuro Stato democratico avrebbe potuto dare ai cittadini – almeno nell'immediato. La filigrana di tutto il discorso liberale fu, come chiariva il riferimento all'articolo 2 della Dichiarazione del 29 agosto 1789 («il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo»), la riaffermazione del primato della società come il più sicuro argine contro lo stato totalitario.

Erano queste dunque le coordinate entro le quali si mosse la critica liberale alla prima parte del progetto di Costituzione predisposto dalla Commissione dei 75, quando si cominciò ad averne qualche notizia. A esse se ne aggiunse rapidamente una terza, esemplificata dai rilievi mossi all'affermazione del «diritto a eguale trattamento sociale» e del compito dello Stato di «eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana» (art. 7, divenuto poi art. 3). Questo tipo di disposizione avrebbe aperto la via a una serie di esperimenti progressivi che sarebbero potuti andare dalle caute applicazioni di un socialismo cristiano fino alle realizzazioni totalitarie del comunismo sovietico. Non solo questa prospettiva di trasformazione sociale, che i partiti marxisti intendevano fondare nella Costituzione, non giovava alla ricostruzione materiale della nuova Italia, che non avrebbe goduto della stabilità e pace necessarie a tale ricostruzione,[39] ma ovviamente essa avrebbe condotto a calpestare i fondamentali diritti di libertà.

2. Dalla Costituzione "capolavoro di oscurità" alla Costituzione accettata: il dibattito sul progetto, febbraio-dicembre 1947

Nel corso del 1947 «Risorgimento liberale» seguì da vicino tutta la discussione che si svolse all'Assemblea costituente sul progetto di Costituzione presentato dalla Com-

38 *Ibid.*

39 *La Costituente prepara la rivoluzione?*, RL, 20 settembre 1946.

missione in febbraio, con articoli (quasi sempre in prima pagina) che riportavano il dibattito generale e, successivamente, le discussioni sui singoli articoli. Di regola il giornale metteva in rilievo gli interventi dei costituenti di area liberale e, nei momenti ritenuti salienti, penetranti editoriali si affiancavano alla cronaca delle discussioni.

Tra la metà di febbraio e la metà di marzo del 1947, il giornale dedicò un'attenzione considerevole al dibattito generale sul progetto, riportando ampi stralci dei discorsi tenuti dai "grandi vecchi" del liberalismo e dagli altri liberali che intervennero nella discussione, e li accompagnò con editoriali che, tuttavia, non sempre concordarono sul punto di vista. Si nota in questo periodo, sulle pagine di «Risorgimento liberale», uno dei rari momenti di iato tra le voci dei liberali in aula e quelle di alcuni giornalisti.

Pur con differenze sostanziali nei toni, alla Costituente Roberto Lucifero – che aprì il dibattito generale – poi Alfonso Rubilli, Nitti, Orlando, Croce lamentarono come il progetto si ispirasse assai poco alla grande tradizione liberale, «la sola veramente antitetica a quella del fascismo»,[40] e, allontanatosene, fosse diventato più un programma politico che una costituzione, pieno di aspirazioni, desideri, illusioni.[41] Una parte della storiografia ha criticato i discorsi dei "grandi vecchi", di Croce e Nitti in particolare, in quanto non recarono «alcun apporto interpretativo autentico, alcuna idea e neppure qualche intuizione che aiutasse a comprendere i difficili tempi del lavoro costituente».[42] Nondimeno, è pur vero che la costante tensione verso la formalizzazione degli strumenti posti a protezione della sfera di autonomia dell'individuo e dei meccanismi di esercizio del potere e di raccordo fra i poteri da un lato era legata ai modelli del costituzionalismo prefascista, dall'altro discendeva dalla convinzione che il rafforzamento del metodo legale di esercizio del potere rappresentasse il più robusto argine al pericolo di un assetto "totalitario",[43] che i vecchi antifascisti liberali intravedevano in diverse affermazioni del testo. Questa impostazione garantista, volta a proteggere i diritti individuali contro i moltiplicati e sempre più estesi poteri dello Stato – ritenuta ancor più valida in una temperie storica in cui poteri dello Stato si erano dilatati – era ben presente nell'articolo di Astuti del 12 febbraio. Astuti individuava i due pericoli insiti nel testo costituzionale: l'adempimento di tante funzioni etico-sociali e in materia economica, implicato dall'«accozzaglia di proposizioni programmatiche», avrebbe richiesto da parte dello Stato «interventi di carattere veramente totalitario» contro gli storici diritti di libertà; inoltre, il testo predisposto

40 *Lucifero critica il progetto della costituzione e chiede il giudizio popolare col referendum*, RL, 5 marzo 1947.

41 *Il severo attacco di Nitti al progetto della costituzione*, RL, 9 marzo 1947. Si veda anche l'articolo *Il dibattito sulla costituzione*, RL, 7 marzo 1947, che riporta le critiche, molto simili, avanzate da Rubilli.

42 P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia, Bologna*, Il Mulino, 2016, p. 224.

43 Ornaghi, *I progetti di Stato*, cit., p. 79.

dalla Commissione dei 75 avrebbe calpestato anche le regole democratiche, in quanto andava oltre la definizione di quelle "regole del gioco" che costituivano la cornice dello svolgersi della vita democratica.[44]

Solo Orlando, decano dell'Assemblea, e poi, più decisamente, Ruini, presidente della Commissione, mostrarono di apprezzare il progetto. Orlando si disse «favorevole al senso sociale» presente nella Costituzione, sua caratteristica nuova e tipica, per cui l'uomo non era considerato come individuo isolato ma come facente parte del corpo sociale.[45] Ruini difese il compromesso raggiunto, non come compromesso al ribasso, ma come accordo fra parti che avevano concezioni opposte delle istituzioni.[46]

«Risorgimento liberale», tuttavia, non seguì la linea di Ruini e mise in risalto i rilievi critici di Orlando rispetto ai suoi apprezzamenti. Il giornale diede spazio al commento di due dei principali editorialisti politici, Panfilo Gentile e Vittorio Zincone, che criticarono il progetto costituzionale da un opposto punto di vista, ossia in quanto «ottocentesco» e «passatista», ed espressero l'esigenza che esso fosse all'altezza delle sfide del XX secolo.[47] In realtà, le opinioni dei due collaboratori del giornale erano opposte. L'antifascista Gentile biasimava l'ignoranza, da parte della Carta, delle trasformazioni sociali intervenute negli ultimi cinquant'anni, essenzialmente la formazione del nuovo feudalismo delle grosse organizzazioni sindacali e padronali.[48] L'ex fascista di destra Zincone, a sua volta, spiegò che il progetto, sordo all'esperienza storica del mondo, sottovalutava le trasformazioni intervenute nel Novecento nei poteri e nella sfera di giurisdizione dello Stato: il progetto non poneva limiti ai metodi di uno Stato totalitario – culto fideistico dei capi, propaganda del partito dominante a spese dello Stato, confusione fra obiettivi politici del partito di governo e obiettivi politici dello Stato – né si premuniva contro le forme di concentrazione del potere che lo caratterizzava, né, infine, si preoccupava del pericolo economico che aveva travagliato il periodo fra le due guerre – l'inflazione – lasciando l'emissione di moneta cartacea all'arbitrio incontrollato del potere esecutivo.[49]

Nell'insieme, il giudizio di «Risorgimento liberale» sul progetto fu piuttosto negativo. L'editoriale senza firma che accompagnò la fine del dibattito sul testo complessivo lo definiva «un incrocio fra una Summa Theologica e una legge comunale

44 G. Astuti, *L'opera dei settantacinque*, RL, 12 febbraio 1947.

45 *Orlando rileva i difetti e i pericoli del progetto costituzionale dei 75*, RL, 11 marzo 1947. Nei discorsi di Orlando vi era una profonda consapevolezza di far parte del passato dell'Italia, non del futuro, *Solenne omaggio a Orlando per il suo cinquantennio parlamentare*, RL, 22 marzo 1947.

46 *Ruini risponde ai critici della costituzione*, RL, 13 marzo 1947.

47 P. Gentile, *Costituzione crepuscolare*, RL, 14 febbraio 1947.

48 *Ibid*.

49 V. Zincone, *Costituzione a retrocarica*, RL, 6 marzo 1947.

e provinciale».[50] L'autore ammoniva che il suo carattere di compromesso fra diverse esigenze e diverse vedute – riconosciuto apertamente da tutti – avrebbe richiesto che il testo fosse ridotto alle cose essenziali, sia per non inserire esigenze contrastanti e contraddittorie in una costituzione rigida, sia per non sottrarre all'indirizzo politico delle future maggioranze materie che ricadevano nella sfera delle leggi. Due punti erano ritenuti particolarmente critici: l'istituzione delle autonomie regionali, che avrebbero introdotto nella vita del Paese un «pericoloso germe di separatismo proprio in un'epoca nella quale tutti invocano un governo mondiale, o almeno la costituzione di poche grandi unità superstatali come rimedio all'inutile accavallarsi di frontiere»; la costituzionalizzazione dei Patti lateranensi, perché in nessuna costituzione figurava come parte integrante l'accettazione di un trattato.[51]

Il tema della costituzionalizzazione dei Patti lateranensi, sebbene fosse seguito con dovizia di dettagli dagli articoli del giornale,[52] non divenne un cavallo di battaglia di «Risorgimento liberale» contro il progetto costituzionale. Su questo influì sicuramente la mancanza di una posizione comune tra i costituenti di area liberale, che infatti, al momento del voto sull'articolo 5 (poi articolo 7), il 25 marzo 1947, si divisero.[53] Già precedentemente, in sede di prima Sottocommissione, Lucifero aveva votato con la Democrazia Cristiana (Dc) per costituzionalizzare i patti.[54] Croce si era poi detto contrario, non perché fosse favorevole a riaprire la questione religiosa, ma perché non voleva includere i Patti lateranensi nella Costituzione. Al contrario, Nitti, dopo aver criticato la disposizione costituzionale, per ragioni politiche annunciò un voto positivo.[55] Condorelli e poi Orlando cercarono una mediazione. In breve, se complessivamente il giornale sottolineò gli argomenti contro l'articolo 5[56] e diede al voto favorevole del Pci un'interpretazione eminentemente politica – l'obiettivo dei comunisti era evitare che la lotta politica fosse portata sul terreno religioso –[57] Pannunzio non ritenne di dedicare alcun editoriale alla questione.

50 *La costituzione è da rifare*, RL, 11 marzo 1947.

51 *Ibid*.

52 Solo per citarne alcuni: *Il dibattito a Montecitorio sui primi articoli della costituzione*, RL, 14 marzo 1947; *I rapporti fra Stato e Chiesa ancora in discussione alla costituente*, RL, 16 marzo 1947.

53 F. Margiotta Broglio, *I liberali e la questione religiosa alla Costituente*, in G. Berti, E. Capozzi, P. Craveri (a cura di), *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 77-95, p. 78.

54 *I patti lateranensi riconosciuti nella costituzione*, RL, 19 dicembre 1946.

55 *Il disegno di costituzione*, RL, 19 marzo 1947.

56 Si veda ad esempio lo spazio dato al discorso di Calamandrei, dichiarato «molto applaudito», contro l'articolo 5, spazio che raramente «Risorgimento liberale» dedicava a oratori non liberali, *I democristiani intransigenti sull'articolo 5*, RL, 21 marzo 1947.

57 V. Gorresio, *A chi giova il divorzio?*, RL, 27 aprile 1947.

Le battaglie che il direttore volle combattere sugli articoli della Costituzione furono altre. Una riguardò l'articolo 16 (poi 21), che disciplinava la libertà di stampa, ma durò i pochi giorni del dibattito e dell'approvazione della formulazione finale,[58] durante i quali l'editoriale di «Risorgimento liberale» dichiarò che «un paese senza libertà di stampa non è un paese libero. L'Italia da oggi non è più un paese libero».[59] Le altre, che si svolsero in tempi più lunghi anche per la complessità delle materie affrontate, verterono sugli articoli che definivano il lavoro come fondamento della Repubblica e sui diritti economici, sull'introduzione delle autonomie regionali e sull'adozione dell'uninominale per l'elezione dei membri del Senato.

Sul primo tema – in diversi momenti durante il processo costituente – «Risorgimento liberale» seguì i costituenti di area liberale nelle loro critiche alla concezione di fondo della Costituzione. Essi sostennero che una costituzione era essenzialmente un atto giuridico, che stabiliva diritti e obblighi e procedure per l'esercizio degli uni e l'adempimento degli altri, e non doveva configurarsi come una «specie di catechismo morale-politico cui finiscono sempre per risolversi le enunciazioni di principio».[60] Come affermò Orlando, «la costituzione è una legge, una legge ha per contenuto un comando, un ordinamento», non poteva promettere cose e invadere il campo della legislazione futura, né era ammissibile che sposasse una certa scuola filosofica.[61]

Si trattava della stessa battaglia, combattuta mesi prima, per la definizione giuridica dei diritti e contro ogni tipo di formula che, una volta accettata nella Costituzione, potesse aprire la via a soluzioni dittatoriali. Corbino continuò, invano, a chiedere la soppressione, nell'articolo 3 (ex articolo 7), dell'espressione secondo la quale era «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo della personalità umana».[62] Amerigo Crispo, Orazio Condorelli e altri membri del gruppo liberale criticarono sia la formula comunista "Repubblica di lavoratori", perché sembrava sancire sul piano costituzionale la sostituzione di una nuova classe dirigente – da scegliersi unicamente su basi classiste – alla precedente,[63] sia la dizione

58 Già durante i lavori della prima Sottocommissione, «Risorgimento liberale» aveva difeso la piena libertà di stampa contro le ingerenze da parte dei poteri pubblici, *Articolo sulla stampa*, 2 ottobre 1946; le critiche furono riprese nell'aprile del 1947, cfr. *Democristiani e comunisti uniti contro la libertà di stampa*, e *Un delitto contro la stampa*, entrambi datati 15 aprile 1947; l'editoriale *Libertà dal brigadiere* e l'articolo *Fiera protesta del Partito liberale*, del 16 aprile 1947.

59 *Un delitto contro la stampa*, cit.

60 *La Costituente prepara la rivoluzione?*, cit.

61 *Il titolo II della costituzione*, RL, 24 aprile 1947.

62 *I diritti dell'uomo*, RL, 25 marzo 1947. Dopo l'approvazione dei primi articoli della Costituzione, il liberale Fusco accusò il progetto di non aver garantito con sufficiente efficacia i diritti dell'individuo, *Le violazioni della libertà*, RL, 29 marzo 1947.

63 *Il dibattito a Montecitorio sui primi articoli della costituzione*, RL, 14 marzo 1947; *Una vivacissima battaglia per la modifica del primo articolo della costituzione*, RL, 23 marzo 1947.

"la Repubblica si fonda sul lavoro", in quanto priva di alcun senso giuridico, e quindi celatamente espressione politica, che non tutti potevano accettare.[64]

Anche quando furono in discussione i diritti economici, sui quali i costituenti liberali espressero ampie e articolate riserve, il giornale li sostenne nelle loro battaglie, in particolare in quella contro il diritto dei lavoratori di «partecipare alla gestione delle aziende dove prestano la loro opera»,[65] e contro l'emendamento presentato da quattro deputati comunisti che inseriva, nell'articolo 31, il potere dello Stato di «coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la nazione secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività»: dal sistema economico pianificatore, implicato in questa affermazione, sarebbe nato il sistema politico totalitario. Come lo stesso Cattani – membro della direzione del Pli e anima politica di «Risorgimento liberale» – scrisse, il voto su questo emendamento era ritenuto la pietra di paragone per giudicare tutti i gruppi politici.[66]

La seconda lunga battaglia ingaggiata da «Risorgimento liberale», che lo impegnò tra la fine di maggio e la fine di luglio 1947,[67] concerneva l'introduzione delle regioni nell'ordinamento repubblicano. Questa novità era già stata oggetto dell'opposizione di tutti i "grandi" del precedente regime liberale, e Croce aveva icasticamente ammonito che «chi, come noi, crede che il solo bene che ci resti intatto degli acquisti del Risorgimento sia l'unità statale che dobbiamo mantenere saldissima» non poteva non opporsi al pauroso «avviamento che ora si è preso verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo andando incontro all'ignoto con complicate e inisperimentate istituzioni regionali».[68] Il quotidiano liberale evidenziò come lo stesso Einaudi, che pure era favorevole all'idea dei governi locali, avesse pronunciato in sostanza una serrata requisitoria contro la formulazione del progetto, facendone notare contraddizioni e insidie.[69] Il 26 maggio 1947 la direzione del Pli votò una risoluzione che riaffermava il valore dello Stato nazionale.[70] In giugno, alla Costituente, Rubilli propose, senza successo, un ordine del giorno che

64 *I rapporti fra Stato e Chiesa ancora in discussione alla costituente*, RL, 16 marzo 1947.

65 *Collaborazione*, RL, 15 maggio 1947.

66 Erasmo [ma L. Cattani], *Non vogliamo la caserma*, RL, 9 maggio 1947; *Un emendamento rivoluzionario inattesamente proposto dai comunisti*, RL, 9 maggio 1947; *Il piano di sovietizzare l'Italia respinto a grande maggioranza*, RL, 10 maggio 1947; P. Gentile, *I pianificatori sono reazionari*, RL, 11 maggio 1947; *I diritti del lavoro discussi alla Costituente*, RL, 11 maggio 1947.

67 Non è pertanto possibile in questa sede elencare tutti gli articoli che trattarono del tema.

68 *Benedetto Croce critica il disegno di costituzione*, cit.

69 *Einaudi illustra alla costituente i pericoli del progetto sul regionalismo*, RL, 29 maggio 1947.

70 *Stato unitario non autonomie regionali*, RL, 27 maggio 1947.

rinviava il problema delle autonomie alla futura Assemblea legislativa.[71] Quando ormai il principio dell'istituzione di regioni con potestà legislativa era stato approvato, Aldo Bozzi – demo-laburista approdato in seno all'Udn – cercò di limitare i danni chiedendo di stabilire chiari limiti a questa potestà.[72]

Gli argomenti utilizzati da costituenti ed editorialisti di «Risorgimento liberale» contro l'ordinamento regionale furono essenzialmente di due ordini. Da un lato, si mise in evidenza come l'Italia non fosse preparata a un sistema di autonomie regionali, perché questo dava per consolidato un regime democratico e per acquisita una prassi democratica da parte dei cittadini, che erano invece condizioni non ancora riscontrabili in Italia. Libonati scrisse che l'Italia avrebbe corso «il rischio di essere trasformata in 22 repubblichette in perpetua lotta»,[73] per seguire una tendenza del tutto incongruente con quella mondiale, che andava appunto verso la formazione di unità ancora più grandi degli Stati stessi. Dall'altro, come Nitti ammonì all'Assemblea, la costituzione in regioni autonome non solo della Val d'Aosta, ma anche della Venezia Giulia e della Venezia Tridentina apriva le frontiere di un Paese, quale l'Italia, isolato sul piano internazionale; era, quindi, contraria all'interesse della Patria.[74] Sul quotidiano liberale editorialisti di diversa formazione e sensibilità – come Vincenzo Arangio-Ruiz e Manlio Lupinacci – ritornarono sul tema per sottolineare come i rischi venissero dalle regioni di confine.[75]

Nell'autunno del 1947, quando la Costituente affrontò il dibattito relativo agli articoli che definivano l'ordinamento della Repubblica, i liberali ripresero in mano le armi dialettiche per difendere il rispetto dei processi formali nella definizione e ripartizione dei poteri tra gli organi dello Stato. Oltre all'attenzione per una spiccata disciplina e formalizzazione dei poteri del governo – in particolare di quelli legislativi –[76] i liberali sostennero la necessità di disegnare un Senato come organo rappresentativo degli «uomini più eminenti e personalmente più stimati», contrappeso a una Camera che avrebbe rappresentato le correnti politiche del Paese.[77] «Risorgimento liberale» diede man forte a questa battaglia. La preoccupazione principale del giornale nel definire gli organi della Repubblica era quella di evitare eventuali dispotismi della

71 *Legislatori imprudenti*, RL, 13 giugno 1947.

72 *Il dibattito sulla regione*, RL, 2 luglio.

73 F. Libonati, *Ventidue repubbliche*, RL, 8 marzo 1947. Si vedano anche: V. Zincone, *I pericoli della regione*, RL, 27 maggio 1947; *L'unità politica del paese minata dalle autonomie regionali*, RL, 30 maggio 1947.

74 *"Combatterò strenuamente questo fatale errore"*, RL, 29 giugno 1947.

75 V. Arangio-Ruiz, *Autonomia in tono minore*, RL, 3 luglio 1947; M. Lupinacci, *Porte aperte al nemico*, RL, 5 luglio 1947.

76 *Ripresa del dibattito sui titoli della Costituente*, RL, 11 settembre 1947.

77 P. Gentile, *La seconda Camera*, RL, 19 settembre 1947.

maggioranza futura che si sarebbe formata alla Camera, controbilanciandola con

un'assemblea più riflessiva e meno legata alle contingenti passioni, capace di assicurare una certa stabilità e continuità alla funzione legislativa e di evitare bruschi mutamenti e improvvisi rivolgimenti per effetto dell'inevitabile vicenda delle maggioranze parlamentari.[78]

Gli strumenti principali per arrivare a questo fine erano: la maggior durata del Senato rispetto alla Camera; l'età non inferiore ai quarant'anni per la nomina a senatore; una quota di senatori a vita per nomina presidenziale e per diritto; il sistema del collegio uninominale per l'elezione degli altri senatori. Fu in particolare quest'ultima disposizione che trovò i liberali agguerriti, in Assemblea e sulle pagine del loro giornale. Le critiche contro la proporzionale come «veleno della democrazia»[79] avevano costellato le pagine di «Risorgimento liberale» durante tutto il periodo costituente.[80] Esse erano in continuità con le posizioni prevalenti registrate alla Consulta, luogo in cui la proporzionale era già stata additata come responsabile dell'avvento del fascismo, in quanto aveva dato il via libera a governi di coalizione e distrutto la forma di governo di gabinetto, ritenuta la conquista e l'essenza istituzionale del periodo liberale. Si infittirono nuovamente durante le settimane in cui si svolse la trattativa per la definizione del sistema elettorale del Senato. Il presupposto su cui era costruita questa battaglia era che, come fu chiaramente individuato da Gentile, una larga parte del corpo elettorale sfuggisse alla stretta disciplina di partito e spostasse il proprio voto a favore del candidato più significativo dal punto di vista delle sue qualità personali, caratteristica che avrebbe favorito il Pli, ritenuto ricco di personalità di rilievo.[81]

È da notare come, nei mesi in cui si andavano discutendo e approvando gli articoli relativi a funzioni e poteri di parlamento e governo, «Risorgimento liberale» desse voce anche ad alcuni liberali, in particolare Gentile, che sostenevano la necessità di assicurare una certa stabilità ai governi, e con essa una certa continuità nella direzione dello Stato, che invece i costituenti avevano trascurato. A suo parere, le cautele prese dai costituenti erano del tutto insufficienti a garantire la stabilità dell'esecutivo; la Carta costituzionale lasciava «aperta la porta all'anarchia parlamentare e al carosello dei governi fantomatici».[82] Non a caso, Gentile rimproverava alla proporzionale non solo di favorire il gregarismo dei partiti, ma anche di accentuare la debolezza degli esecutivi, favorendo l'ascesa dei dittatori.

Nell'autunno del 1947 le debolezze del testo costituzionale erano così tante, agli

78 Sabino, *A che serve il Senato?*, RL, 26 settembre 1947.

79 L. Cattani, *Proporzionale veleno della democrazia*, RL, 8 novembre 1947.

80 Solo per citare i più significativi: Erasmo, *Il cancro della democrazia*, RL., 1 dicembre 1946, M. Ferrara, *Contradizioni*, RL, 25 febbraio 1947.

81 P. Gentile, *La seconda Camera*, RL, 19 settembre 1947.

82 Id., *Parlamento e governo*, RL, 26 ottobre 1947.

occhi di molti editorialisti di «Risorgimento liberale», che si avanzarono due proposte per emendarne le falle. La prima era l'elezione diretta del capo dello Stato da parte del popolo: di fronte a un Parlamento pressoché onnipotente, dominato dai partiti, di fronte a una costruzione istituzionale che ipotecava l'unità dello Stato – attraverso il «campo minato delle autonomie regionali» – e che lasciava aperta la porta alla demagogia per la «spensierata adozione del referendum legislativo», il capo dello Stato eletto dai cittadini avrebbe assicurato l'armonia e la solidarietà di queste istituzioni, grazie al fatto che non sarebbe stato prigioniero dei partiti.[83] Questa proposta fu sostenuta in realtà dal solo Lupinacci. La posizione del giornale si attestò invece sulla seconda proposta, ossia la richiesta di un referendum finale sulla Costituzione, posizione che i costituenti liberali avevano già difeso nel 1946 e che, nel dicembre del 1947, avanzarono nuovamente presentando un emendamento al paragrafo IX delle disposizioni finali e transitorie,[84] sebbene invano.[85]

Nondimeno, dopo la svolta politica del maggio 1947,[86] quando fu accantonata la maggioranza che includeva comunisti e socialisti, l'affermazione della necessità di svolgere un referendum sulla Costituzione (e quindi implicitamente di bocciarla) fu minata dalla dichiarazione che la Costituzione fosse aperta a diverse interpretazioni e che la vittoria dell'interpretazione liberale contro quella collettivistica e dittatoriale sarebbe dipesa dalla vittoria delle forze liberali e democratiche alle prime elezioni politiche della Repubblica.[87] Era il rovesciamento della posizione dell'autunno 1946, quando il giornale aveva criticato la forma del progetto costituzionale, in particolare la sciatteria e l'ambiguità di molte espressioni, e aveva ventilato l'ipotesi che la possibilità di dare a diversi articoli interpretazioni differenti fosse appositamente ricercata dai costituenti, affinché, una volta chiusa la fase della stesura della Carta, ogni partito potesse poi dare un'interpretazione adeguata alle proprie concezioni e convinzioni politiche.[88] In altri termini, la rottura tra democristiani e comunisti rendeva molto più probabile la vittoria degli avversari del Pci e quindi allontanava il vero pericolo futuro, quello di una vittoria di una coalizione a guida comunista.

Per questo, se nella prima metà del 1947 gli editoriali e i commenti di «Risorgimento liberale» critici nei confronti di diverse caratteristiche generali del testo costituzionale furono innumerevoli – P. Monelli si scagliò contro la grossolanità dello

83 M. Lupinacci, *Il popolo elegga il capo dello Stato*, RL, 19 ottobre 1947.

84 *I liberali chiedono un altro referendum*, RL, 20 dicembre 1947.

85 M.L. [Mario Lupinacci], *Esecuzione sommaria*, RL, 21 dicembre 1947.

86 Per il ruolo giocato dai liberali in questa svolta, Nicolosi, *Il nuovo liberalismo*, cit.

87 *Il programma rinnovatore del partito liberale nel discorso di Cassandro al S. Carlo di Napoli*, RL, 29 aprile 1947.

88 *Arte nuova di scriver male le leggi*, RL, 6 ottobre 1946. Si vedano anche gli articoli: *Chi può essere eletto per la seconda Camera*, RL, 19 ottobre 1946; M. Lupinacci, *Un lapis a De Nicola*, RL, 4 marzo 1947.

stile del progetto,[89] Gentile lo definì un «capolavoro di oscurità, di incertezza e di evasività»[90] – alla fine dell'anno la battaglia per avere una possibilità di bocciare la Carta attraverso il referendum fu giocata in tono minore e, appena approvata la Costituzione, il nuovo segretario del Pli, Lucifero, poté tranquillamente dichiarare che «cosa fatta, capo ha».[91]

3. Conclusioni

La storiografia ha dato giudizi anche molto drastici sulle proposte dei liberali alla Costituente. Mentre si tende a riconoscere che il peso della cultura liberal-democratica nella concreta elaborazione della Costituzione risultò importante, se non egemone,[92] si è parlato di «una sorta di duro processo di eliminazione» che, nel passaggio dalle riflessioni sull'assetto del futuro Stato, svolte tra il 1943 e l'inizio del 1946, alle discussioni in Assemblea costituente, «travolse tutte le proposte liberal-democratiche di riordinamento istituzionale».[93] Anche chi non ha mancato di rilevare i numerosi interventi dei costituenti di area liberale, ha dovuto concludere che il loro contributo alla stesura del testo costituzionale risultò tutto sommato limitato.[94]

Ciò che emerge dall'analisi delle pagine di «Risorgimento liberale», è l'assenza di un'articolata e concreta posizione comune elaborata dal Pli, che si era già diviso sul referendum istituzionale, assenza che contribuì a indebolire le posizioni dei liberali alla Costituente. Dopo il 1943 il liberalismo dovette ripensarsi tenendo presente due esigenze contrastanti. Da un lato, il liberalismo tradizionale sembrava ormai inadeguato a fornire lo schema di costruzione del nuovo Stato, per non aver previsto e impedito l'organizzazione fascista dei poteri e per non aver corretto le distorsioni sociali dei più importanti mutamenti economici del tempo.[95] Dall'altro, le forme istituzionali dell'Italia prefascista continuarono a costituire il punto di riferimento

89 P. Monelli, *Scritta con i piedi questa Costituzione*, RL, 23 marzo 1947.

90 P. Gentile, *Un capolavoro di oscurità*, RL, 30 aprile 1947.

91 R. Lucifero, *Cosa fatto capo ha*, RL, 23 dicembre 1947.

92 N. Matteucci, *Introduzione*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della costituente*, vol. I: *L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 33-38. Il giudizio è sostanzialmente condiviso anche da C. Ghisalberti, *La Costituzione repubblicana e la tradizione liberale*, in Orsini, Nicolosi (a cura di), *I liberali italiani*, cit., pp. 373-386.

93 Ornaghi, *I progetti di Stato*, cit., p. 39.

94 A. Giordano, *Le regole del Buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, Genova, GUP, 2016, p. 28 e sgg.

95 Ornaghi, *I progetti di Stato*, cit., pp. 47-49. Fu, infatti, fatto notare che, per immaginare la successione a uno Stato totalitario, non si poteva semplicemente riproporre i dati fondamentali dello Stato e della società così come erano di fatto nel 1922, F. Spada, *I partiti dopo il fascismo*, in «Città libera», 42, 29 novembre 1945, p. 7.

privilegiato per i componenti dell'area liberale. I rappresentanti del Pli – anche quelli di "sentimenti monarchici" – dichiararono di aderire lealmente alla Repubblica, dopo la scelta fatta dalla maggioranza dei cittadini. Mentre singoli esponenti liberali esplorarono strade che avrebbero permesso una sintesi di questa duplice esigenza in materia istituzionale, non si trovò una riflessione del partito su quale repubblica stabilire, una volta scontato il fatto che una mera riproposizione delle istituzioni dello Statuto albertino non sarebbe stata possibile – anche per il ridimensionamento del Pli all'appuntamento elettorale del 2 giugno. Questa mancanza si sommò non solo alla divisione in tre gruppi nell'Assemblea, ma anche all'assenza di disciplina partitica che caratterizzava il Pli.[96] Come in Assemblea i costituenti di area liberale erano liberi di votare secondo la propria coscienza anche su proposte avanzate da esponenti di questa,[97] così l'organo del partito presentava pareri anche molto diversi sui contenuti della futura Carta (sebbene, *ça va sans dire*, tutti nel solco del costituzionalismo) e rivendicava il «nobile male» dell'eccessivo individualismo, che poteva essere rimproverato agli elementi liberali, che da questo non sapevano guarire.[98] Anzi, il fatto che le direzioni centrali dei partiti dessero direttive ai costituenti era letto come «uno dei sintomi più salienti degli indirizzi totalitari ancora vigenti».[99]

Da questa presa di posizione e dalle riflessioni sui contenuti della Costituzione analizzate, si comprende come due fossero gli spettri che agli occhi dei liberali la nuova Carta avrebbe dovuto esorcizzare: il dominio dei partiti di massa nelle future istituzioni repubblicane e la violazione dei diritti di libertà da parte di uno Stato onnipotente – dal primo rafforzata.

Per quanto riguarda il primo tema, in sede storiografica è stato notato che non solo la teoria crociana del liberalismo come "prepartito" «mancava di qualunque ancoraggio di natura istituzionale» e in casa liberale non incontrò riflessioni in grado di offrirle tale prospettiva, ma anche che questa teoria costituì la cornice entro la quale il Pli concepì la propria nuova esperienza organizzativa e contribuì a rendere la posizione verso i partiti di molti esponenti del Pli molto più ambigua.[100] Non a caso

96 V. Capperucci, *I liberali alla Consulta e alla Costituente*, in Grassi Orsini, Nicolosi (a cura di), *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, cit., pp. 343-371.

97 Come esempio significativo si può citare l'episodio del voto, nell'aprile 1947, su un importante ordine del giorno presentato da Orlando per spostare gli articoli del titolo II nell'eventuale preambolo alla Costituzione. Nonostante questa fosse una posizione sostenuta da diversi esponenti liberali, Cortese informò che essi avrebbero votato secondo le proprie «personali convinzioni», *Il titolo II della costituzione*, RL, 24 aprile 1947.

98 *Propositi comuni*, RL, 22 settembre 1946.

99 *Oligarchie*, RL, 19 ottobre 1946. Il giornale deprecava che i costituenti dessero la preminenza alla politica di partito rispetto alla politica parlamentare, *Il sonno della costituente*, cit.

100 G. Quagliariello, *I liberali e l'idea di partito nella stagione costituente*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presi-

si nota, nei discorsi di molti di loro, la compresenza dell'affermazione dell'insostituibile ruolo dei partiti, per un corretto funzionamento del sistema liberaldemocratico, e delle critiche più tradizionali nei riguardi della moderna forma-partito,[101] emblematizzate dalla formula della *partitocrazia*, utilizzata per la prima volta in un'aula parlamentare da Lucifero nel febbraio 1946. Nel novembre-dicembre 1947, quando il Pli entrò nel vivo della battaglia per il IV Congresso, che vide schierati avversari e sostenitori di un avvicinamento all'Uomo qualunque, Cattani – che non a caso apparteneva ai primi – volle ribadire su «Risorgimento liberale» come non si potesse combattere genericamente l'esistenza dei partiti senza «colpire al cuore lo stesso sistema democratico e preparare il terreno a quello stato di anarchia caotica o di assenteismo dalla vita pubblica che hanno sempre preluso all'avvento di regimi totalitari».[102] Eppure, nelle settimane precedenti lo stesso Cattani aveva speso più di un editoriale per spiegare la necessità di togliere ai partiti di massa il monopolio della rappresentanza, loro garantito dalla proporzionale.

La problematicità, per i costituenti liberali, del tema del partito emerse in tutta la sua gravità quando la Costituente si trovò a discutere della regolamentazione costituzionale relativa alle caratteristiche cui avrebbe dovuto assolvere l'organizzazione interna dei partiti in un moderno sistema liberal-democratico. In quei frangenti, con l'eccezione di Bozzi, la voce dei liberali fu pressoché assente in Commissione; in aula essi fornirono una spalla proprio a quanti intendevano evitare che il ruolo del partito fosse regolamentato e limitato nel nuovo ordinamento.[103] Accadde infatti che Lucifero dichiarò di votare contro l'articolo proposto dal socialista Ruggiero in merito all'ottenimento di garanzie della democraticità della vita interna dei partiti, in quanto queste avrebbero limitato i diritti di libertà di associazione già consacrati in altre parti della Costituzione.[104] Su «Risorgimento liberale» lo stesso Cattani ammonì che in uno stato di diritto non si doveva codificare l'influenza delle forze organizzate, in quanto il riconoscimento formale di queste ne avrebbe aggravato l'influenza.[105]

In questa chiave si possono leggere i molti interventi ostili alla proporzionale che si registrarono in sede di Assemblea costituente: le critiche vertevano sia sulla coercizione che questo sistema elettorale esercitava nei confronti della volontà degli elettori, chiamati a ratificare le scelte dei partiti, sia su quella esercitata nei confronti degli eletti, tenuti a obbedire alla rigida disciplina di partito. Contro il significato anti-individualista e tirannico della proporzionale che istituiva il dominio di gerarchie,

denza del Consiglio dei ministri, 1997, pp. 268-288, p. 275.

101 *Ibid*., p. 276.

102 L. Cattani, *Vita e funzione dei partiti*, RL, 29 novembre 1947.

103 Quagliariello, *I liberali e l'idea di partito*, cit., p. 287.

104 *La coscrizione è obbligatoria*, RL, 23 maggio 1947.

105 Erasmo [ma L. Cattani], *Il popolo non i partiti*, RL, 23 gennaio 1947.

discipline e conformismi di partito, era necessario ripristinare il legame diretto fra il deputato e l'elettore attraverso il collegio uninominale.[106] Inoltre, solo sostituendo al «gregge dei deputati irregimentati [sic]» uomini liberi, «uomini che siano in grado di seguire e interpretare l'opinione pubblica e le necessità del Paese secondo la propria coscienza», si sarebbero potuti costruire governi che non fossero appendici delle segreterie dei partiti: parlamentari eletti attraverso il sistema maggioritario uninominale sarebbero stati liberi di trasformare la «tendenza prevalente nel Paese» in maggioranza parlamentare e, di conseguenza, di formare governi omogenei e stabili.[107] Era chiaro come il sistema istituzionale di riferimento fosse rimasto quello di un governo di gabinetto associato ad ampie, ma labili e poco organizzate formazioni partitiche in parlamento, sistema che si riteneva caratteristico della stagione liberale. In altri termini, nonostante la consapevolezza dell'ingresso delle masse in politica, della centralità che avrebbero giocato i partiti di massa nella Repubblica[108] e della stessa necessità per il Pli di dotarsi di un'organizzazione che prescindesse dagli schemi notabilari, i liberali – vecchi e nuovi – non riuscirono a cogliere quanto, come spiegò Piero Calamandrei alla Costituente nel marzo del 1947, i partiti avevano cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari.[109] La ricostruzione del sistema istituzionale fu così concepita più come la ripresa di un processo interrotto, che come ripensamento dei meccanismi di organizzazione dello Stato.[110]

Il secondo spettro – legato strettamente al primo – da esorcizzare nella costruzione della Repubblica era, come si diceva, il dominio contro uno Stato pervasivo e onnipotente, che avrebbe violato sistematicamente i diritti individuali. Era certo una battaglia che discendeva dalla tradizione politica e ideale del liberalismo, ma era anche influenzata dalla battaglia politica del 1946-1947, quella contro i comunisti. Come si è analizzato, gli interventi liberali durante l'elaborazione costituzionale, si eressero a difesa del formalismo della Costituzione, vera e propria trincea contro

106 *Il sonno della costituente*, cit.

107 G. Cassandro, *Uomini, non marionette*, RL, 12 dicembre 1946. Cassandro tornò più volte sulla necessità di recuperare il maggioritario uninominale, cfr. G. Cassandro, *La riproporzionale tomba della democrazia*, RL, 27 dicembre 1946.

108 *Propositi comuni*, RL, 22 settembre 1946.

109 Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 4 marzo 1947 (http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc.pdf). Aldo Bozzi rappresentò un'eccezione: ne diede prova quando, nella prima Sottocommissione, si preoccupò di sottrarre l'amministrazione pubblica all'influenza del potere politico e quindi dei partiti presentando alcuni principi sul rapporto di pubblico impiego (quelli dei concorsi per l'ammissione delle pubbliche carriere, dell'indipendenza degli impiegati da influenze dei partiti, dell'impossibilità per essi, quando esercitino un mandato politico, di avere promozioni se non per anzianità, né di essere trasferiti da un'amministrazione all'altra), *Alla costituente*, RL, 15 gennaio 1947.

110 Questa tesi, avanzata da F. Bonini in *Storia costituzionale della Repubblica* (Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, p. 24), è sicuramente valida per il caso delle riflessioni di «Risorgimento liberale».

gli sconfinamenti del potere. Tuttavia, in molti casi faticarono a distaccarsi dall'esperienza dello Statuto albertino e finirono per privilegiare la difesa dell'individuo dallo Stato, senza percepire la necessità di governare i processi istituzionali e politici innescati dall'avvento della società di massa. Era una posizione che alcuni editorialisti di «Risorgimento liberale» cominciarono, tuttavia, a contestare come battaglia di retroguardia, in quanto nel XX secolo il vero nemico di una liberaldemocrazia non era più lo stesso del XIX:

> Non è più l'onnipotenza dello Stato che minaccia l'individuo per la cui difesa i Parlamenti furono creati, ma sono queste nuove forze economiche e sociali [sindacati, trust] che dominano la vita della nazione. Non è, quindi, più la difesa contro lo Stato che occorre, non più la limitazione degli arbitri dell'esecutivo, ma il rafforzamento di questo per garantire, con rispetto della legge, la libertà di tutti. Suffragio universale, proporzionale, partitocrazia hanno modificato la struttura e il funzionamento dei Parlamenti. […] Nella preparazione dei nuovi ordinamenti dello Stato italiano, i nostri costituenti tralascino di ispirarsi a modelli sorpassati ed anziché schiavi di nostalgiche reminiscenze e di principi che vivono solo nel campo delle astrazioni, osservino, invece, la realtà concreta della vita degli Stati odierni. […] Compito delle nuove costituzioni è creare istituti capaci di mettere queste forze nuove nello Stato, per legalizzarne la azione e di rafforzare l'esecutivo, assicurando la libertà dello Stato, nella cui libertà è la garanzia della libertà dei cittadini.[111]

Il monito di Carlo Avarna di Gualtieri giungeva però tardi, nel novembre del 1947, quando ormai si era alle ultime votazioni.

Ci sia concessa infine un'ultima osservazione, che qui avanziamo solo come ipotesi storiografica necessitante di un ulteriore approfondimento. L'arroccamento delle posizioni liberali sulla difesa a oltranza di contenuti e istituzioni della stagione liberale, senza innovazioni sostanziali, non facilitò la comprensione delle posizioni avanzate, in sede di Costituente, dalla Dc, posizioni che sotto alcuni aspetti riprendevano l'ordinamento liberale, sotto altri intendevano superarlo. Da un lato, «Risorgimento liberale» accusava la Dc di prestare i propri voti (raccolti nelle classi medie e alte) ai partiti marxisti per forgiare «gli strumenti legali per la pacifica attuazione della dittatura di classe»: estendendo a dismisura il controllo dello Stato sulla società, essa dimostrava di non essere un partito interclassista.[112] Dall'altro, sullo stesso giornale alcuni editoriali ricordavano come la «comune missione» di liberalismo e Democrazia cristiana fosse salvaguardare l'individuo, la dignità della persona umana, che era «patrimonio comune del cristianesimo e del liberalismo»,[113] e come l'opposizione dei liberali alla Dc non fosse generalmente un'opposizione di principio, ma avesse un contenuto strettamente politico, in quanto la Dc era ritenuta troppo timorosa nei

111 C. Avarna di Gualtieri, *Modelli sorpassati*, RL, 6 novembre 1947.

112 *Il carciofo dei settantacinque*, cit. Si veda anche l'intervento di Astuti, *L'opera dei settantacinque*, cit.

113 M. Lupinacci, *Quando le luci si spengono*, RL, 30 ottobre 1946.

confronti dei partiti totalitari dell'estrema sinistra.[114]

114 *Opposizione e democrazia cristiana*, RL, 25 ottobre 1946.

SEZIONE III

LE INTERSEZIONI

PAOLA CARLUCCI

MODELLI STRANIERI NEL DIBATTITO COSTITUENTE SULL'UNIVERSITÀ

1. L'Università tra speranza di una riforma e assenza nel dibattito costituente

Sull'aereo che, il 10 dicembre del 1944, riconduceva a Roma i più illustri esuli italiani in Svizzera, c'erano tre uomini fermamente convinti che, nell'Italia sconfitta, una riforma dell'Università fosse condizione necessaria per un'effettiva rinascita del paese. Questi tre uomini erano Luigi Einaudi, Concetto Marchesi e il matematico e ingegnere Gustavo Colonnetti. Quest'ultimo, certo il meno noto dei tre, è tuttavia un nome di rilievo nella storia dell'università italiana, non solo per i suoi contributi disciplinari – fu, tra l'altro, un pioniere della scienza delle costruzioni internazionalmente noto – ma anche per il suo ruolo di direttore del Cnr dal 1945 al 1956.[1]

1 Gustavo Colonnetti, nato a Torino nel 1886, fu professore all'Università di Pisa e di Torino, prima di meccanica applicata e poi di scienze delle costruzioni. Come si è detto nel testo, dal 1945 al 1956 fu direttore del Cnr. Morì a Torino nel 1968. Non esiste una biografia di Colonnetti. Per un primo inquadramento, E. Pozzato in *Dizionario Biografico degli Italiani*, *ad nomen*; per il pensiero educativo di Colonnetti, G.M. Bravo, *Politica, Società e Scuola nel pensiero di Gustavo Colonnetti*, in *A ricordo di Gustavo Colonnetti*, Torino, CNR-IMGC, sd, pp. 129-144. Menziona la ricorrenza del nome di Colonnetti nel dibattito costituente sull'Università, M.G. di Renzo Villata, *Prefazione* al numero monografico, dedicato a *Università e Assemblea Costituente: progetti e risultati*, di «Annali di Storia delle università italiane», 22, 2018, pp. 3-181, p. 8. Colonnetti fu, tra l'altro, maestro di Enzo Giacchero, per la cui figura rimando al

Nel luglio 1944, nell'articolo *Gerarchia di un programma*, Luigi Einaudi metteva al secondo punto del suo "ordine" delle riforme la questione universitaria, dopo che al primo aveva posto il problema dell'indipendenza della magistratura. Scriveva Einaudi:

> Ridare indipendenza alle università. Ridare, perché già le università avevano conservato questo supremo bene, che fu ad esse tolto e grazie al quale esse avevano raggiunto un grado tra i più alti in mezzo alle loro pari. Se l'università ritornerà indipendente, sarà rinnovato il corpo insegnante medio ed elementare e sarà anche rinnovata tutta la classe politica ed economica dirigente.[2]

Qualche tempo dopo ribadiva con forza il concetto Gustavo Colonnetti, affermando che «difficilmente si presenterà mai nella storia un'occasione più favorevole dell'attuale per una riforma universitaria degna di questo nome».[3]

A Liberazione non ancora avvenuta, nel gennaio del 1945, invocava una riforma dell'Università anche Concetto Marchesi, in chiusura di un suo importante articolo su «Rinascita», *Fascismo e Università*, dove, sottolineata l'urgenza imprescindibile dell'epurazione – un punto su cui si tornerà fra breve –, si affermava:

> Domani verrà il problema generale della riforma universitaria che è tra i più vasti ed urgenti della vita nazionale, problema quantitativo e qualitativo che investe il numero, l'ordinamento, la funzione degli studi e degli studiosi, maestri e scolari.[4]

Il liberale Einaudi, il cattolico Colonnetti, il comunista Marchesi, seppur con significative ed inevitabili differenze – alcune delle quali si richiameranno in seguito – concordavano dunque nella convinzione di trasformare il disastro della guerra in un'occasione per una riforma dell'Università, uniti, evidentemente, nella persuasione

---

saggio di Guido Levi in questo stesso volume. Va sottolineato che anche Colonnetti era un convinto europeista.

2 L'articolo apparve su un supplemento della «Gazzetta ticinese» dal titolo «L'Italia e il secondo Risorgimento» il 1 luglio del 1944; ora è consultabile *on line*: http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/percorso-6/gerarchia-nel-programma.html. Sulla collaborazione di Einaudi a questo significativo periodico durante il suo esilio svizzro, R. Faucci, *Einaudi*, Torino, Utet, 1986, pp. 329-334.

3 L'affermazione di Colonnetti si trova in un articolo dal titolo *L'epurazione,* compreso in una serie di suoi interventi sull'Università che apparvero, tra il settembre e il novembre del 1944, sul supplemento della «Gazzetta ticinese» a cui collaborò anche Einaudi e menzionato alla nota precedente. Tali interventi possono leggersi in G. Colonnetti, *Pensieri e fatti dall'esilio (18 settembre 1943-7 dicembre 1944)*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1973, pp. 45-72, p. 53 per la citazione, ma il concetto è riaffermato più volte in questi scritti.

4 C. Marchesi, *Fascismo e Università*, in «Rinascita», gennaio 1945, che qui si cita da C. Marchesi, *Umanesimo e comunismo,* a cura di M. Todaro-Faranda, Roma, Editori Riuniti, 1974, pp. 321-327, p. 327, dove però appare una versione modificata rispetto al testo originale. Su questo punto, oltre che per importanti considerazioni relative alla posizione di Marchesi rispetto al Pci riguardo alla politica universitaria, L. Canfora, *Il sovversivo. Concetto Marchesi e il comunismo italiano*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 782-783.

del ruolo determinante dell'accademia per la rinascita della patria.

Tuttavia, come ha mostrato Francesco Bonini, la questione dell'Università fu un problema senza dubbio secondario nel dibattito costituente.[5] Altre erano le priorità e, per quanto riguarda la Costituzione, il tavolo su cui si giocarono le mosse e contromosse di cattolici e laici fu quello della scuola. In lavori successivi, specificatamente dedicati all'Università negli anni della Costituente, questo dato non è stato sostanzialmente smentito.[6] Anche nel dibattito interno alla società civile, prevale nettamente la questione scolastica, pur non mancando interventi, pure significativi, relativi ai problemi universitari, interventi che, però, sembrano avere un carattere prevalentemente settoriale, di difesa e riaffermazione dello *status* dei docenti universitari.[7]

Su tale sfondo, da cui risulta chiaramente il ruolo minore che ebbe la questione universitaria nel dibattito costituente, in questo saggio si cercherà di mettere in evidenza un punto che, tuttavia, non è privo di interesse. Vi furono e quali furono i modelli stranieri di riferimento nelle discussioni – poche, ma comunque significative – che toccarono il tema dell'Università? In realtà, più che di modelli si può parlare di un modello, quello anglossassone, alternativo al sistema accentrato napoleonico su cui, pur con tutti i distinguo, l'Università italiana fu realizzata all'indomani della Rivoluzione francese.[8] Non che mancassero importanti suggestioni provenienti da altre

5 F. Bonini, *La politica universitaria nell'Italia repubblicana*, in G.P. Brizzi, P. Del Negro, A. Romano (a cura di), *Storia delle università in Italia,* Messina, Sicania, 2007, vol. I, pp. 297-331, in part. pp. 299-303.

6 In part. M.A. Cocchiara, *Tra scuola, università e istituti di alta cultura. Le accademie italiane nel dibattito costituente (1946-1947)*, in D. Novarese (a cura di), *Accademie e scuole. Istituzioni, luoghi, personaggi, immagini della cultura e del potere*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 225-265; e tutto il numero monografico, dedicato a *Università e Assemblea Costituente: progetti e risultati*, di «Annali di Storia delle università italiane», 22, 2018, pp. 3-181, cfr. *infra* nota 1. Per un quadro generale, cfr. L. Governali, *L'Università nei primi quarant'anni della Repubblica italiana 1946-1986*, Bologna, Il Mulino, 2018.

7 Richiami a questi dibattiti in tutti i saggi menzionati nella nota precedente, ma ovviamente la bibliografia è assai vasta; cfr. tra gli altri, almeno, A. Scotto di Luzio, *La scuola degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 233-281. Per un quadro delle discussioni 'settoriali' L. Pomante, *«To bring our universities back to their former glory». The debate on the legal and economic status of university professors in the years after World War II on the pages of «L'Università italiana» (1946-1949*), in «History of Education & Children's Literature», 1, 2017, pp. 435-463; anche, relativamente a tali questioni nell'Assemblea costituente, Bonini, *La politica*, cit, p. 301. Tuttavia, il dibattito sull'Università nell'immediato dopoguerra meriterebbe una ricostruzione complessiva, che tenesse conto non solo del piano istituzionale, ma anche di quello etico e politico implicato, in primo luogo, dalla questione dell'epurazione e, più in generale, dal confronto con il fascismo e la sua caduta da parte dei docenti nei diversi ambiti disciplinari. In questo senso, per quanto riguarda la storia, è di particolare rilievo l'attacco di Adolfo Omodeo agli Istituti storici romani apparso sul primo numero di «Belfagor» nel 1946: per alcune considerazioni su queso punto mi permetto di rimandare a P. Carlucci, «*Un'università di tanta soddisfazione»: gli storici a Pisa negli anni della transizione,* in «Storiografia», 23, 2019, pp. 103-123.

8 Per un efficace quadro complessivo dell'evoluzione del sistema universitario italiano da Napoleone all'Unità, A. Ferraresi, *Le Università dall'età francese all'Unità*, in Brizzi, Del Negro, Romano (a cura di), *Storia delle Università,* cit., pp. 193-253.

esperienze: l'influenza della Costituzione di Weimar sul pensiero di Marchesi è nota e verrà brevemente richiamata in seguito.

È d'altronde ovvio che, per uomini come Einaudi, Marchesi e Colonnetti, che si erano formati ed avevano insegnato nell'Università dell'Italia unita, fosse determinante in primo luogo il rapporto con il modello universitario e, più in generale, educativo nazionale. Sotto questo profilo, la relazione di Marchesi sui *Principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola* è di particolare rilievo. Qui vi è un costante confronto con le scelte dell'Italia unita in campo educativo e con coloro che di quel sistema furono architetti ed esecutori, a partire da Ruggero Bonghi e Giovanni Gentile.[9] Proprio Gentile – e la sua riforma del 1923 - è un ineludibile punto di riferimento. Nell'articolo *Gerarchie di un programma*, citato all'inizio di questo contributo, Luigi Einaudi parlava di «ridare indipendenza alle università» perché, queste, appunto, l'avevano già raggiunta in età liberale: indipendenza che la riforma Gentile aveva cancellato. Era, questo, il fulcro della lettura che, sulle pagine del «Corriere della Sera» nell'ottobre del 1923, sempre Einaudi diede della riforma Gentile, lettura in cui si metteva in risalto la contraddizione insita tra le misure gentiliane tese alla sempre maggiore autonomia dell'Università e quelle che, invece, tale autonomia radicalmente negavano. Oltre alla questione del giuramento e del sistema degli esami, Einaudi appuntava la sua critica sul nuovo sistema di reclutamento dei docenti previsto da Gentile. Scriveva:

> non pare dubbio il danno che deriverà dal reclutamento dei professori. Qui, purtroppo, devo confessare che buona parte del danno che capiterà addosso all'università sarà dovuto a colpa dei professori universitari. I quali da tant'anni sono stati affaccendati a criticare ed a sparlare di tutti i sistemi di reclutamento fino ad oggi seguiti, ad accusarli di parzialità, di favoritismi, di camorra accademica, di satrapie, da costringere, finalmente, per disperazione, il ministro Gentile ad esclamare: farò tutto io. […] Attraverso una lenta evoluzione e memorabili battaglie combattute contro ministri prepotenti […] il reclutamento del corpo accademico italiano aveva assunto una fisionomia nettamente oligarchica ed aristocratica: nessuno poteva, salvo i maestri saliti in grande fama, entrare a far parte del corpo accademico senza concorso, ossia senza una scelta dei giudici nominati dal corpo dei professori in carica. […] il sistema italiano di cooptazione, se aveva dato origine a piccole chiacchiere di nessuna importanza sostanziale, aveva dato risultati nel complesso ottimi ed era l'unica garanzia sostanziale di vera indipendenza, epperciò considerata con invidia e ammirazione da quei paesi stranieri, che si sogliono citare all'imitazione paesana. Ora tutto questo è distrutto. La scelta del corpo accademico e dei suoi capi torna, in definitiva, ad essere affidata completamente al ministro. Oggi il ministro è un filosofo insigne; domani potrà essere un uomo politico qualsiasi.[10]

9 *Relazione del deputato C. Marchesi sui Principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, in https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/00/01/05-marchesi.htm. Non è qui il luogo per soffermarsi sul ruolo di Marchesi nell'assassinio di Gentile; con impostazioni diverse, cfr. L. Canfora, *La sentenza*, Palermo, Sellerio, 2005 (1° ed. 1985); Id., *Il sovversivo*, cit., in part. pp. 615-623; E. Franceschini, *Concetto Marchesi. Linee per l'interpretazione di un uomo inquieto*, Padova, Editrice Antenore, 1978, in part. pp. 100-112.

10 L. Einaudi, *L'università italiana e la riforma Gentile*, in «Corriere della Sera», 26 otto-

Anche Colonnetti, in un significativo articolo, dal titolo *La crisi dell'università italiana*, apparso nel 1944, si confrontava con la riforma gentiliana e, al pari di Einaudi, metteva in rilievo la contraddizione insita tra la sacrosanta volontà di autonomia proclamata da Gentile con il contesto in cui questa autonomia avrebbe dovuto essere applicata, cioè quello dell'Italia fascista.[11] E, qualche tempo dopo, affermava la necessità dell'autonomia delle università nel campo fondamentale del reclutamento dei professori, rifacendosi proprio al saggio di Einaudi *Gerarchie di un programma*, più volte richiamato.[12]

È inutile sottolineare che le prospettive di Einaudi e Colonnetti sulla questione dell'autonomia universitaria erano profondamente differenti da quelle di Marchesi.[13]

D'altro canto, profondamente diversa era la visione di Einaudi da un lato e di Colonnetti e Marchesi dall'altro su quello che, man mano che l'Italia veniva liberata, costituì il nodo complesso e doloroso con cui tutte le università italiane dovettero confrontarsi: l'epurazione. Le posizioni di Marchesi e Colonnetti al riguardo erano risolute e chiare: la indispensabile e sacrosanta epurazione era *conditio sine qua non* per la riforma dell'Università. Nel 1944 Colonnetti scriveva:

> È di costoro [allude ai docenti universitari che, in vario modo, collaborarono con il fascismo] un nuovo genere di reato: il reato di prostituzione della scienza. Essi vanno inesorabilmente cacciati dall'Università, a colpi di frusta, come i mercanti del Tempio.
> Si può dire del resto, in modo assolutamente generale, che l'atteggiamento tenuto di fronte al regime ha dato veramente la misura di ciascuno […].
> Ed è su questa misura che l'epurazione deve venir compiuta se si vuole che l'Università ridivenga domani il centro di formazione di élites capaci di meglio provvedere alle sorti della patria ed all'avvenire della nostra civiltà.[14]

L'anno dopo, nell'importante intervento dal titolo *Fascismo e Università*, gli faceva eco Marchesi:

> Il fascismo ha corrotto l'università; ma l'università era già pronta a ricevere il contagio. E ora? Ora c'è

bre 1923, ora consultabile *on line* all'indirizzo https://www.luigieinaudi.it/doc/luniversita-italiana-e-la-riforma-gentile/?id=1692.

11 G. Colonnetti, *La crisi dell'università italiana*, in Id. *Pensieri*, cit., pp. 47-50; l'articolo fa parte del gruppo menzionato alla nota 3. Va sottolineato che il rapporto tra Colonnetti e Gentile appare rilevante; Gentile dovette intervenire più volte a favore di Colonnetti, quando questi era dichiaratamente caduto in disgrazia presso il regime per il suo rifiuto ad iscriversi al Pnf. Sul rapporto tra Gentile e Colonnetti, alcune interessanti lettere che Colonnetti diresse nel corso degli anni al filosofo siciliano in Archivio Fondazione Gentile, fasc. 1478 Colonnetti G., consultabile *on line* a partire dall'indirizzo web www.archivionline.senato.it.

12 G. Colonnetti, *Libertà per i professori*, in Id., *Pensieri*, cit., p. 59.

13 Per una articolata e netta affermazione della contrarietà di Marchesi all'autonomia universitaria, almeno la *Relazione del deputato C. Marchesi*, cit. *infra* nota 9.

14 Colonnetti, *L'epurazione*, cit., p. 54.

poco da fare: liberarla subito dagli elementi colpevoli e impuri.[15]

La ferma posizione di Colonnetti e Marchesi sulla questione dell'epurazione trovò Einaudi nettamente contrario. Se i «i fiumi di sangue», della cui necessità sembrava convinto Marchesi, inorridivano l'economista piemontese,[16] era, più in generale, la radicale volontà di affermazione di una «nuova élite politica», al posto della precedente, che lo inquietava al punto di temere che il Partito d'azione, che in particolare sosteneva tale istanza, potesse incarnare «un nuovo fascismo».[17]

Si trattava dunque di una questione più ampia, che andava ben al di là del mondo universitario, ma che investiva tutta la classe dirigente italiana passata e futura, fascista e antifascista.[18] Tuttavia, l'epurazione all'interno dell'accademia italiana costituì un banco di prova particolarmente significativo, per le molte implicazioni intellettuali e morali che comportava e perché era nelle accademie che si era formata e si sarebbe formata la gran parte della classe dirigente nazionale.[19]

Un confronto dunque complesso e doloroso con la realtà universitaria italiana liberale e fascista, quello compiuto da Einaudi, Colonnetti e Marchesi. Non poteva essere altrimenti. D'altro canto, la convinzione dell'assoluta necessità di una riforma universitaria costringeva tutti e tre a misurarsi con esperienze accademiche diverse che, almeno nel caso di Einaudi e Colonnetti, molto dovevano al modello anglosassone, pur con tutte le cautele che richiede il paragone con gli esempi stranieri.

Infatti, come ha ammonito uno dei maggiori storici contemporanei di storia delle università, Robert D. Anderson, quando si parla di *cultural transfer* per quanto

15 Marchesi, *Fascismo e Università*, cit., p. 327; su questo testo *infra*, nota 4.

16 L. Einaudi, *Diario dell'esilio 1943-1944*, a cura di P. Soddu, pref. di A. Galante Garrone, Torino, Einaudi, 1997, p. 141.

17 P. Soddu, *Introduzione*, in Einaudi, *Diario dell'esilio,* cit., p. XXX: le citazioni sono tratte da una lettera di Einaudi all'economista svizzero Wilhelm Röpke del febbraio 1944. In generale, sul profondo timore e diffidenza di Einaudi nei confronti di azionisti e comunisti, si veda tutta l'*Introduzione* di Soddu; anche Faucci, *Einaudi*, cit., in part. pp. 317-323.

18 A questo proposito, è molto interessante un'annotazione contenuta nel diario di Einaudi del 24 marzo 1945 in cui riporta una contestazione di cui fu vittima Umberto di Savoia durante una funzione funebre in memoria dei martiri delle Fosse Ardeatine. In quell'occasione Gustavo Colonnetti, in risposta ad Ida Einaudi, che si rammaricava dell'accaduto, aveva sostenuto: «Dovrebbero capirla che questo non è il loro posto! Non dovrebbero farsi vedere!»; Einaudi, in precedenza, aveva affermato, sottolineando l'"impassibilità" dei presenti al momento della contestazione: «Ho l'impressione che questa classe dirigente non muoverebbe un dito per la salvezza dell'ordine esistente», L. Einaudi, *Diario 1945-1947*, a cura di P. Soddu, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 221. Sulla fedeltà di Einaudi alla monarchia, molte considerazioni in Faucci, *Einaud*i, cit., pp. 226-367; Soddu, *Introduzione*, cit., pp. XXXI-XLII.

19 Per due saggi recenti che fanno il punto sull'epurazione universitaria da diverse angolazioni, G. Montroni, *La continuità necessaria: università e professori dal fascismo alla Repubblica*, Firenze, Le Monnier, 2016; M. Flamigni, *Professori e università di fronte all'epurazione dalle ordinanze alleate alla pacificazione (1943-1948)*, Bologna, Il Mulino, 2019.

riguarda i modelli accademici le cautele non sono mai abbastanza: le ragioni della storia, in questo campo, sono quanto mai forti.[20] Peraltro, dimostrava di avere piena consapevolezza del problema, proprio Luigi Einaudi, che, in quel saggio fondamentale che è *Scuola e libertà* del 1955, scriveva:

> In ogni paese il passato domina giustamente il presente e l'avvenire. Non si mutano d'un colpo tradizioni, metodo di reclutamento degli insegnanti, metodi di giudizio degli studenti; e se si fa, d'un tratto, il tentativo, nasce male peggiore di quello a cui si vorrebbe rimediare.[21]

In questa sede, mi soffermerò solo su due punti che mi paiono particolarmente rilevanti per comprendere lo sguardo "altrove" presente nel dibattito universitario alla Costituente: questi punti sono il modello collegiale e il nodo finanziamenti/autonomia delle università.

Infine, il "compromesso costituzionale" vale anche qui ed è connotato, limitandoci ad Einaudi, Colonnetti e Marchesi, anche da profondi rapporti personali, in particolare nel caso degli ultimi due, che si traducono in influenze reciproche pure nelle prese di posizione assunte alla Costituente.[22] Certo è che, negli anni Sessanta, richiesto di un ricordo dell'immediato dopoguerra, Colonnetti, scriverà di «un tempo in cui ogni divergenza di idee e di fedi politiche si risolveva nel comune anelito verso un domani migliore».[23]

---

20 R.D. Anderson, *Il finanziamento delle università britanniche. Una prospettiva storica*, in «Memoria e Ricerca», 48, 2015, pp. 11-33, p. 31 (in particolare a proposito dell'ammirazione dei politici inglesi per il modello di finanziamento delle università americane); sulle "ragioni della storia" nel contesto universitario cfr. M. Moretti, *Il «principio del nostro diritto pubblico universitario». "Voci" sull'università italiana all'inizio del XX secolo*, *ibid*., pp. 103-120.

21 L. Einaudi, *Scuola e libertà* (1955), in Id., *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1974 (1. ed. 1959), pp. 15-61, p. 58. L'affermazione veniva fatta nel contesto di una dichiarata ammirazione di Einaudi per il modello universitario anglossassone; sull'importanza, in generale, di questo modello in Einaudi rimando al saggio di Luca Tedesco in questo stesso volume.

22 In questo stesso volume, sul "compromesso costituzionale" rimando in part. al saggio di A. Scornajenghi. Sul forte rapporto personale tra Marchesi e Colonnetti, vari richiami in Franceschini, *Concetto Marchesi*, cit., in part. pp. 35-36; p. 206 e *ad nomen*. Sulle influenze reciproche tra Marchesi e Colonnetti, meritevoli di un approfondimento, un solo esempio: il richiamo a Quintino Sella presente sia in Colonnetti (*Aspetti sociali del problema*, in Id. *Pensieri*, cit., pp. 68-72, pp. 68-69: si tratta di uno dei testi che fanno parte del gruppo richiamato alla nota 3) che in più interventi di Marchesi, a partire dalla *Relazione del deputato C. Marchesi*, cit.

23 L'affermazione si trova in un breve ricordo di Colonnetti della Consulta nazionale (di cui tanto lo stesso Colonnetti che Einaudi e Marchesi avevano fatto parte, com'è noto), ricordo apparso sulla rivista di Giulio Andreotti, «Concretezza», 18, 1965, p. 10, in un numero dedicato appunto al ventennale della Consulta. Sulla delusione di Colonnetti all'indomani del periodo costituente per la mancata riforma delle istituzioni scolastiche e universitarie, G.M. Bravo, *Politica,* cit., p. 133.

2. Il modello collegiale: un ideale condiviso sulla base di paradigmi assai diversi

Einaudi, Colonnetti e Marchesi avevano condiviso, oltre all'esilio svizzero, anche una particolare esperienza universitaria che lì si era svolta, i campi universitari organizzati nel Cantone francese per i giovani fuoriusciti italiani. Einaudi e Marchesi avevano tenuto delle conferenze,[24] Colonnetti era stato il direttore di uno di questi campi, quello di Losanna.

Poco dopo la fine della guerra, nel luglio del 1945, compariva sulla «Nuova Antologia» un articolo di Gustavo Colonnetti dal titolo *L'esperienza svizzera e la nostra ricostruzione universitaria*.[25] In esso Colonnetti, nominato presidente del Cnr immediatamente dopo il suo rientro dall'esilio svizzero, ripercorreva la sua esperienza come direttore del campo di Losanna, traendone una lezione per quella che lui sperava fosse la futura organizzazione degli studi universitari in Italia. Si trattava di una prospettiva di rinascita che si inseriva in un quadro complessivo di manifesta necessità di una modifica strutturale della società italiana, nella convinzione – in questa sede più volte richiamata - che, in tale rinascita, l'Università avesse un ruolo determinante.[26]

Il saggio di Colonnetti si apriva con una breve ricostruzione generale della vicenda dei campi universitari italiani in Svizzera.[27] Nel suo caso, come si è detto, gli era stata assegnata la direzione del campo di Losanna e la cosa era stata facilitata dal fatto che egli, poco prima, era stato incaricato di tenere un corso di costruzioni in cemento armato nella stessa università. Scriveva Colonnetti:

> V'erano, in quei campi di internamento, giovani di tutte le condizioni e di tutte le provenienze. […] Coscienze inquiete e profondamente turbate […] Mi avevano prescritto, le Autorità Federali, di interrogare quei giovani su le materie che avevano formato oggetto dei loro studii […] onde classificarli per ordine di merito e riconoscere la loro idoneità a seguire un corso piuttosto che un altro. Mi convinsi che non era neppure il caso di tentare. […] Decisi di prendere con essi contatto su un terreno più umano. […] Sicché, quando poi la necessità di regolari iscrizioni al secondo anno si impose, queste si effettuarono […] in base ad un'esperienza personale in cui ciascuno aveva avuto tempo

24 Sulla partecipazione di Einaudi a questa importante esperienza, Faucci, *Einaudi*, cit., pp. 323-326. Sugli ostacoli incontrati da Marchesi in questo contesto a causa della sua fede comunista, Canfora, *Il sovversivo* cit., p. 682.

25 G. Colonnetti, *L'esperienza svizzera e la nostra ricostruzione universitaria*, in «Nuova Antologia», 184, luglio 1945, pp. 217-223.

26 Su questo punto, oltre a quanto già richiamato in precedenza, si veda anche la conferenza tenuta da Colonnetti agli studenti dell'Università di Roma il 7 aprile del 1945, ora in *A ricordo di Gustavo Colonnetti*, cit., pp. 158-164.

27 Su questa esperienza, cfr. in part. R. Broggini, *Terra d'asilo. I rifugiati italiani in Svizzera 1943-1945*, Bologna, Il Mulino 1993, pp. 493-578. Punto di riferimento generale rimane E. Signori, *La Svizzera e i fuoriusciti italiani. Aspetti e problemi dell'emigrazione politica 1943-1945*, Milano, FrancoAngeli, 1983.

e modo di riprendersi, di riconoscersi, di misurare le proprie forze, di acquistar coraggio e fiducia nell'avvenire.[28]

Oltre allo studio vero e proprio, che in questo modo si avviò «metodico e intenso», a Colonnetti premeva sottolineare un altro elemento:

la vita in comune, che nei campi di internamento costituiva un peso ingrato ed opprimente, divenne nei campi universitari argomento di mutuo aiuto e di incitamento allo studio.[29]

Lo scopo immediato del saggio era quello di promuovere dei collegi per accogliere e facilitare il ritorno agli studi dei reduci, fossero essi militari o partigiani.[30] A questo riguardo l'11 aprile del 1945 il Consiglio superiore della Pubblica istruzione aveva votato all'unanimità un ordine del giorno promosso da Gustavo Colonnetti e Concetto Marchesi in cui si stabilivano le direttive intorno alle quali andavano organizzati i corsi degli studenti reduci e si auspicava che «il Governo addivenga alla istituzione di "case per studenti" e di "campi universitari" nei quali i giovani possano trovare alloggio e vitto a totale carico dello Stato per tutto quel tempo che sarà giudicato necessario al compimento dei loro studi».[31] L'intervento di Colonnetti sulla «Nuova Antologia» era un'evidente pressione a che tali collegi fossero effettivamente realizzati, ma andava al di là di questo e indicava nel sistema collegiale una possibile evoluzione per l'università italiana. Affermava infatti Colonnetti:

Nelle nostre consuetudini di vita universitaria il collegio non era più che mai un ricordo di un remoto passato. Rare, se pur notevoli, le eccezioni: il Collegio Ghislieri a Pavia, la Scuola Normale Superiore a Pisa. Ovunque altrove i giovani si incontrano nelle aule universitarie nelle ore delle lezioni; poi si disperdono nel tumulto della vita cittadina. Ora, l'esperienza dei campi universitari italiani in Svizzera ha dimostrato la grande e benefica efficacia che può avere, anche dal punto di vista strettamente scolastico, la vita in comune; soprattutto se è, anche solo parzialmente, condivisa dai docenti […]. Creare oggi collegi per i reduci vuol dire d'altronde affrontare un problema che non è solo contingente; vuol dire cogliere l'occasione per fare l'esperimento di una organizzazione che dovrà in un prossimo futuro estendersi e consolidarsi se si vuole che l'Università rinnovata apra finalmente le sue porte ai giovani di tutte le classi sociali ed a tutti offra le più ampie possibilità, senza distinzioni di ceti, di classi, di condizioni economiche.[32]

28 Colonnetti, *L'esperienza* cit., p. 218.

29 *Ibid.*

30 Sui reduci rimando al saggio di Pavan dalla Torre in questo stesso volume e alla ulteriore bibliografia lì citata.

31 Una copia di questo ordine del giorno in Istituto piemontese per la storia della Resistenza e della società contemporanea "Giorgio Agosti" (d'ora in poi Istoreto), *Carte Colonnetti/FESE*, fasc. Lc 11h; ringrazio il dott. Andrea D'Arrigo per il costante e cortese aiuto nella consultazione di questo ed altri fondi dell'Istoreto.

32 Colonnetti, *L'esperienza*, cit., p. 221.

In questo modo, la battaglia contingente si trasformava nell'esaltazione di un modello, quello collegiale, che evidentemente non aveva radici nell'esperienza svizzera, che, né nella sua versione cantonale né in quella federale aveva una tradizione residenziale,[33] bensì nel modello collegiale di stampo anglosassone. In Italia, oltre ai collegi di fondazione religiosa – i collegi pavesi *in primis* –[34] vi era l'esperienza *sui generis* della Scuola Normale di Pisa, di fondazione napoleonica, ma in cui, a partire dall'Unità, le suggestioni dell'esempio di Oxford e Cambridge erano state molto forti. Ma, a questo proposito, vale la pena di ribadire i limiti del *cultural transfer* per quanto riguarda i modelli accademici.[35]

Del resto, lo stesso Colonnetti doveva essere ben consapevole delle difficoltà di far attecchire in Italia il modello collegiale. La moglie, Laura Badini Confalonieri, che fu in qualche modo il braccio destro di Colonnetti negli anni della ricostruzione e che era la rappresentante italiana del Fondo europeo di soccorso agli studenti (Fese), un organismo internazionale con sede a Ginevra che si occupava appunto di aiutare gli studenti all'indomani del conflitto, nel 1944, in un intervento di presentazione del Fese, destinato a circolare soprattutto negli Stati Uniti, scriveva:

> The abnormally large number of enrollments does not permit students to become intimatly acquainted with their professors, who are, if one may say so, submerged by this perpetual flood of youth. It is only during the last years of study when the number is greatly diminished, that there is gradually formed a group of the best among our students, who discover in their professors, with a joy and a gratitude they never lose, masters of thought and life. Students and professors in Italy have not shared a common life, for Italians have no natural tendencies toward collectivi[ty] and as long as the easy life of the pre-war world lasted there was no reason to change. Today, however, destruction of houses and university buildings quite naturally leads them to organize new system.[36]

Quello che qui conta è che il modello collegiale in quel momento costituiva un

33 Per un utile quadro complessivo della storia delle università in Svizzera, https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010418/2013-01-28/, a cui si rimanda anche per ulteriori e più specifiche indicazioni bibliografiche.

34 Per una recente panoramica relativa ad uno dei principali collegi pavesi, il Ghislieri, A. Arisi Rota (a cura di), *Ghislieri 450. Un laboratorio d'intelligenze*, Torino, Einaudi, 2017.

35 Per quanto aventi come *focus* la Scuola Normale Superiore, molti spunti in questo senso vengono dai saggi raccolti nella sezione monografica *Il futuro di una tradizione: formazione d'eccellenza nell'Europa contemporanea*, in «Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia», 3/1, 2011, pp. 1-101.

36 Istoreto, *Carte Colonnetti/FESE*, fasc. Lc 17b, *Italian students face the future* by Laura Colonnetti. Non è qui possibile affrontare l'importante tematica della ricostruzione materiale delle università, in cui tanto Colonnetti che Einaudi furono direttamente impegnati in primo luogo attraverso il "Centro Studi in Svizzera per la ricostruzione italiana", Faucci, *Einaudi*, cit., p. 325-326; varie scambi epistolari tra Einaudi e Colonnetti su questo punto nel carteggio conservato presso la Fondazione Einaudi, Archivio Luigi Einaudi, busta 2, fasc. Colonnetti Gustavo; colgo l'occasione per ringraziare tutto il personale della Fondazione Einaudi per la grande disponibilità sempre dimostratami nel corso degli anni.

orizzonte auspicabile e possibile non solo per il cosmopolita Colonnetti, ma anche per Marchesi e per altri esponenti comunisti – in particolare importanti in questo senso furono le prese di posizione del giovane Alessandro Natta, non un padre costituente, ma di lì a poco deputato di rilievo del Pci, con un particolare interesse per i temi dell'istruzione.[37] È noto che per il Pci le questioni legate all'istruzione universitaria furono elaborate e recepite con lentezza e iniziarono a rappresentare un elemento importante d'intervento solo parecchio dopo la fine della guerra.[38] La convergenza sul modello collegiale, almeno per quanto riguardava Marchesi e Colonnetti, riguardava la necessità di una formazione universitaria fondata sul merito, ma tale da garantire l'accesso all'istruzione superiore di tutte le classi sociali. Tuttavia, nel caso di Marchesi e, poi, del più giovane Natta, il modello collegiale rientrava in un'università gestita integralmente dallo Stato e non poteva essere se non quello della Normale di Pisa, un collegio "d'eccellenza", ma pur sempre un collegio statale.[39] Non vi era certo il richiamo al modello anglosassone tanto importante per Colonnetti. Più in generale, sui temi dell'istruzione Marchesi fece invece esplicitamente riferimento alla Costituzione di Weimar: non a caso, perché gli articoli di Weimar relativi all'istruzione costituivano il compromesso scolastico che permise la permanenza dell'educazione confessionale nella neonata repubblica tedesca. Ed è noto che l'*incipit* dell'art. 33 della Costuzione – proposto in origine da Marchesi – richiama direttamente l'art. 142 di Weimar.[40]

Tornando al modello collegiale, è inutile dire che Einaudi condivideva la convinzione della bontà di tale modello, anche se guardava con un certo scetticismo all'esaltazione di Colonnetti e Marchesi per il loro impegno relativo ai collegi universitari per i reduci e ne deduceva importanti considerazioni più generali. Scriveva infatti nel suo diario l'11 aprile 1945:

Oggi, mercoledì, Colonnetti e Marchesi al pranzo degli svizzeri si sentivano vincitori di una battaglia

37 Per alcuni riferimenti a Natta e ad alcune sue importante prese di posizione riguardanti la Scuola Normale Superiore di cui era stato allievo, P. Carlucci, *Un'altra Università. La Scuola Normale Superiore dal crollo del fascismo al Sessantotto*, Pisa, Edizione della Normale, 2012, *ad nomen*. In generale, ricchi di spunti sono A. Natta, *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 2011, 2 voll., in part. per il periodo qui preso in considerazione, vol. I, pp. 3-5; 44-45.

38 F. Giovannini, *I comunisti e l'università. Il PCI e la questione universitaria dalla Costituente agli anni Ottanta*, Bari, Edizioni Dedalo, 1983, p. 10.

39 Su questo punto è importante l'intervento alla Costituente di Marchesi del 22 aprile 1947 in cui, pur condividendo l'esaltazione del modello collegiale, si sottolineava la difficoltà della sua attuazione per ragioni economiche (su questo punto il seguito del presente saggio) e la necessità di sovvenzionare i collegi esistenti fondati sul merito, *in primis* la Normale di Pisa, specificatamente menzionata, https://www.nascitacostituzione.it/02p1/02t2/034/index.htm?art034-019.htm&2.

40 Canfora, *Il sovversivo*, cit., pp. 969-970. Sui richiami di Marchesi alla Costituzione di Weimar, è importante la già più volte richiamata *Relazione del deputato C. Marchesi,* cit.

mai combattuta, perché avevano fatto trionfare il principio che agli studenti reduci dalla guerra o dal servizio militare fossero concesse ampie facilitazioni per dormire, di vitto, di libri, ecc. La mia tesi – che questo dovrà essere l'auspicio di ciò che dovrà farsi in avvenire quando tutti gli studenti, senza eccezione, godranno dell'alloggio, del vitto, dei libri e delle gratuità scolastiche – provocò soltanto la osservazione di Marchesi che questi vantaggi dovranno essere riservati ai degni […] mi contentai di dire che il criterio della dignità doveva essere intrepretato con larghezza, sicché tutti coloro che ottenessero ad esempio otto potessero essere inclusi in quella categoria.[41]

L'osservazione di Einaudi toccava un nodo fondamentale – la questione della valutazione del merito – e ne implicava un altro, determinante: il problema dei finanziamenti all'Università.

La questione del merito è centrale in tutto il discorso che qui si sta portando avanti non foss'altro per l'esplicito richiamo che ad esso viene fatto nell'art. 34 della Costituzione.[42] Recentemente si è giustamente parlato di polisemie del merito.[43] Il concetto di merito non è qualcosa di astratto e avulso dalla realtà storica, ma cambia a seconda di come viene concepito e attuato. Solo ad esempio, nel caso americano, tale concetto si è ampiamente modificato nel corso del tempo, in particolare dopo la Seconda guerra mondiale, ad esempio con la politica di ammissione delle minoranze etniche in precedenza accolte con estreme limitazioni o addirittura escluse dalle università più prestigiose, come fu per lungo tempo il caso dei neri americani a Princeton.[44]

In generale, va detto che l'auspicio di un'estensione del sistema universitario collegiale non era un'utopia avulsa dalla realtà. Proprio all'indomani della Seconda guerra mondiale, in Gran Bretagna, la patria del modello, si virò decisamente verso l'università residenziale. Per intenderci, il modello Oxford-Cambridge prevalse nettamente su quello delle università scozzesi, tradizionalmente non residenziali, e guidò le fondazioni di nuove università in Gran Bretagna e la transizione verso l'università di massa.[45]

Il problema è che questa scelta implicava «una versione di lusso»[46] dell'Università

41 Einaudi, *Diario 1945-1947*, cit., p. 257; per «pranzo degli svizzeri» Einaudi allude all'abitudine di ritrovarsi periodicamente per desinare insieme con coloro, tra cui appunto Marchesi e Colonnetti, che avevano condiviso l'esilio svizzero.

42 Com'è noto, l'art. 34 della Costituzione afferma tra l'altro che «I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi».

43 M. Ferrari, *Polisemie del merito e della sua valutazione nei processi educativi*, in «Studi sulla formazione», 21, 2/2018, pp. 191-199, consultabile *on line* all'indirizzo https://oajournals.fupress.net/index.php/sf/article/view/9471/9469.

44 Su questo punto il fondamentale J. Karabel, *The Chosen. The Hidden History of Admission and Exclusion at Harvard, Yale, and Princeton*, Boston-New York, Houghton Mifflin Company, 2005.

45 Sull'evoluzione delle università britanniche nel secondo dopoguerra, in part. R.D. Anderson, *British Universities Past and Present*, London, Hambledon Continuum, 2006.

46 Id., *Il finanziamento,* cit., p. 27.

e, quindi, una prospettiva in cui il nodo dei finanziamenti era centrale.

3. Il nodo dei finanziamenti e dell'autonomia delle università

Sulla questione dei finanziamenti alle università, negli anni della Costituente, assume un ruolo di primo piano l'azione di Gustavo Colonnetti.

La sua azione ebbe un impatto significativo non solo all'interno del Cnr, come si vedrà tra breve, ma anche sulla Costituente. Il 17 febbraio del 1947 Colonnetti svolgeva infatti in Assemblea un'interpellanza al governo «per sapere se – accogliendo finalmente le ripetute istanze del Consiglio Nazionale delle Ricerche, i voti unanimi dei corpi accademici e degli studiosi, nonché l'esempio dei paesi più consapevoli e progrediti – intenda dare stabile e adeguato finanziamento alla ricerca scientifica, necessaria non solo per il progresso culturale e spirituale, ma anche per l'urgente ricostruzione e l'invocato sviluppo economico nazionale».[47] L'interpellanza aveva raccolto il consenso di un vasto schieramento trasversale: tra i sessantuno sottoscrittori – oltre a Colonnetti – c'erano pure Marchesi e Einaudi, ma anche Calamandrei, Codignola, Mortati, Leone, Valiani, per citarne solo alcuni.[48]

Partendo da un episodio che aveva riguardato il Cnr – la mancata concessione di un finanziamento all'ente di ricerca di 200 milioni contenuto in un decreto legislativo decaduto per la chiusura dell'esercizio finanziario – Colonnetti lamentava che, in generale, l'assenza di finanziamento all'alta cultura impediva i rapporti con l'estero e un'organizzazione efficace della ricerca scientifica in senso moderno:

> Ora l'Italia, vinta sul terreno militare, avvilita sul terreno diplomatico, non è una nazione vinta nel mondo dell'intelligenza.
> Del resto, non si tratta qui neppure di intaccare il precario equilibrio del nostro bilancio, ma semplicemente di vedere se i numerosi miliardi che spendiamo non li potremmo, per avventura, spendere meglio.[49]

Va ricordato che, in quanto presidente del Cnr, Colonnetti in quello stesso periodo si stava prodigando al fine di riallacciare il più possibile i rapporti dell'università italiana con l'estero.[50]

47 Il testo di questa interpellanza, con le repliche del ministro Gonella, in *A ricordo di Gustavo Colonnetti*, cit, pp. 178-185.

48 *Ibid.*, p. 178.

49 *Ibid.*, p. 182.

50 Colonnetti operava con il preciso scopo di ottenere un aumento della dotazione statale alle accademie mettendo in evidenza i successi dei ricercatori italiani in campo internazionale, L. Guzzetti, L. Sebesta, *Gli aspetti internazionali dell'attività del CNR nel secondo dopoguerra*, in G. Paoloni, R. Simili (a cura di), *Per una storia del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, vol. I, *1945-1957*, Roma-Bari, Laterza, 2001, in part. p. 62.

Alla Costituente, Colonnetti riprese la questione pochi giorni dopo, il 24 febbraio 1947, svolgendo un ordine del giorno da lui presentato. Qui, tra l'altro, denunciava lo scandaloso squilibrio tra spese militari e spese per l'istruzione e ribadiva che le università dovevano essere aperte a tutti e dovevano selezionare solo sulla base del merito.[51]

La posizione di Colonnetti sulla questione dei finanziamenti alle università è molto più complessa di quanto potrebbe a prima vista apparire. Se, sotto certi aspetti, per quanto riguarda la denuncia delle spese militari la concordanza è con Concetto Marchesi,[52] per quanto riguarda le spese che lo Stato doveva sostenere per l'Università, il modello era ancora una volta quello anglosassone. In questo senso, ancor più che l'intervento alla Costituente, è rilevante per comprendere la posizione di Colonnetti l'articolo *La libertà universitaria* apparso nel 1944.[53] In questo testo lo scienziato torinese sosteneva in prima battuta che

> L'ideale sarebbe evidentemente che l'Università fosse del tutto indipendente dallo Stato come da qualsiasi altro Ente finanziatore. Purtroppo ciò non è più, oggi, praticamente possibile.[54]

E ciò perché «col moderno sviluppo delle scienze sperimentali e le attuali esigenze della vita sociale, l'Università è diventata un'istituzione estremamente costosa e tipicamente passiva». Le tasse universitarie ormai costituiscono un'infima parte del bilancio delle Università. Ne consegue che l'Università richiede «uno sforzo finanziario non remunerativo» che, sebbene in teoria potrebbe essere compiuto da chiunque, in pratica può essere sostenuto solo dallo Stato. La conseguenza è che:

> Perciò l'Università viene oggi per lo più considerata, in tutti i paesi civili, come un'istituzione di interesse pubblico. La maggior parte delle sue spese grava, sotto una forma o sotto un'altra, sulla collettività, la quale viene così implicitamente a riconoscere il suo interesse allo sviluppo della scienza e alla diffusione della cultura.
> Ma chi paga ha ovviamente diritto di accertarsi che il suo denaro sia bene speso; e di qui al voler fissare come debba essere speso, è breve il passo. Perciò chi paga si arroga spesso e volentieri il diritto di comandare.
> Ora nei confronti dell'Università lo Stato ha un compito solo: pagare e basta!
> Qualunque ingerenza dello Stato nella amministrazione dell'Università – sia pure la più discreta e meglio intenzionata – è inammissibile, perché fatalmente si tradurrebbe in una ingerenza della sua funzione scientifica e didattica […].

51 *A ricordo di Gustavo Colonnetti*, cit., pp. 186-191.

52 Ad. es. *Relazione del deputato C. Marchesi*, cit., p. 9: dove però il discorso era più sfumato rispetto a quella di Colonnetti e si sottolineava che la riduzione delle spese militari dovuta alla sconfitta poteva essere un'occasione da sfruttare per finanziare l'istruzione.

53 L'articolo *La libertà universitaria* faceva parte del gruppo di testi menzionati alla nota 3, ora è in Colonnetti, *Pensieri*, cit., pp. 54-58.

54 *Ibid*., p. 54.

Qualche cosa di simile si deve dire del resto di qualsiasi altro Ente finanziatore.[55]

Quella di Colonnetti sembrerebbe una posizione ingenua, ma non lo era affatto: tra l'altro, nell'archivio di Colonnetti vi è ampia testimonianza del suo sforzo conoscitivo riguardo al sistema di finanziamento delle università inglesi, culminata da una sua lunga visita in Gran Bretagna a Costituzione ormai in vigore, nell'autunno del 1948.[56] In Gran Bretagna, a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento per l'Inghilterra e il Galles e molto prima per la Scozia e l'Irlanda, vi fu un progressivo finanziamento statale delle università che, altrimenti, non sarebbero sopravvissute. E ciò tanto più all'indomani della Prima guerra mondiale, con la creazione nel 1919 dell'*University Grants Committee* (Ugc), un ente indipendente che agiva come un "cuscinetto" tra il Ministero del Tesoro e le università. Formato da accademici, l'Ugc tutelò le università da ingerenze politiche garantendone un alto grado di autonomia. Autonomia tanto più assicurata dal fatto che, a partire dal 1923, anche Oxford e Cambridge iniziarono a usufruire dei finanziamenti statali. Con il loro prestigio e i loro legami politici e sociali, Oxford e Cambridge consentirono ancora di più l'autonomia dell'università inglese, che però aveva le sue basi su un assunto più profondo: il rispetto per l'autonomia universitaria rifletteva infatti «la forte convinzione liberale della capacità di "autogoverno" delle istituzioni come principio fondamentale della costituzione inglese».[57]

Il nesso finanziamenti-autonomia è, dunque, fondamentale. Per Colonnetti, che, va ricordato, fu anche tra i promotori, insieme al democristiano Giuseppe Firrao e al comunista Umberto Nobile, del primo comma dell'attuale art. 9 – «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» -[58] non vi era dunque contraddizione tra il chiedere il finanziamento dello Stato e invocare al contempo l'assoluta autonomia delle università, come il modello inglese insegnava.

Ma la posizione di Colonnetti si scontrava con la situazione economica italiana oltre che con la tradizione universitaria nazionale.

Sul primo punto, la situazione economica, è illuminante uno scambio di battute,

55 *Ibid*., p. 55.

56 Il Fondo Colonnetti è custodito presso l'Archivio di Stato di Torino ed era in fase di riordino quando l'ho consultato nell'estate del 2019; ringrazio il personale dell'Archivio che mi ha comunque permesso di prenderne, per quanto possibile, visione. Per l'ampia documentazione relativa alla visita di Colonnetti in Inghilterra, Archivio di Stato di Torino, Sezioni Riunite (d'ora in poi AsTo), *Fondo Colonnetti*, mazzo 89.

57 Mi rifaccio qui alla ricostruzione di R.D. Anderson, *Il finanziamento*, cit., in part. p. 23; p. 15 per la citazione.

58 https://www.nascitacostituzione.it/01principi/009/index.htm?art009-009.htm&2. Per alcune interessanti considerazioni sull'art. 9 – oltre ai necessari rimandi bibliografici – la voce di G. Repetto, *Articolo 9*, in F. Clementi *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 65-70.

risalente al 10 dicembre del 1947, tra lo stesso Colonnetti che, in qualità di presidente aprì l'Assemblea plenaria dei Comitati del Cnr, e un altro dei firmatari dell'ordine del giorno – in precedenza richiamato – del febbraio del 1947, Luigi Einaudi, che intervenne a quell'Assemblea in quanto vicepresidente del Consiglio, incarico che, insieme al dicastero del Bilancio aveva assunto, com'è noto, nel giugno del 1947.[59] Di fronte alle richieste economiche di Colonnetti, che, per quanto riguardava il Cnr, non erano molto diverse da quelle sostenute qualche mese prima in sede di Assemblea costituente e che lo stesso Einaudi aveva sottoscritto, l'economista piemontese affermava:

> Io sono qui per invito del Presidente del Consiglio […] Io non so che cosa avrebbe risposto il Presidente del Consiglio alle accorate e rudi parole che ha detto l'amico Colonnetti.
> Io personalmente debbo dire a lui che le parole che gli sono state ispirate dal dovere sono in contrasto con altre parole che noi, dal canto nostro, abbiamo pure il dovere di pronunciare.
> Il dovere massimo nostro è quello di impedire che aumenti quell'enorme vuoto che già si verifica nel bilancio dello stato, e soprattutto di fare tutto il possibile affinché per colmare il vuoto spaventoso si debba ricorrere al peggiore dei mezzi, quello cioè di mettere in funzione il torchio dell'Istituto di emissione.[60]

Le ragioni della storia dunque impedivano l'aumento dei finanziamenti dello Stato all'Università, ma impedivano anche l'attuazione di quella autonomia di cui pure Colonnetti era profondamente convinto. È più che noto che, all'indomani dell'Unità, in Italia i progetti di autonomia universitaria erano stati sempre sconfitti.[61] Ed era stata sconfitta, perché profondamente modificata dai suoi successori, l'autonomia universitaria voluta dal ministro Gentile nel 1923,[62] i cui profondi limiti di stampo autoritario erano stati messi da Einaudi in evidenza immediatamente, ma che rimaneva un modello con cui alcuni costituenti, a partire da Colonnetti, ma anche Marchesi, dolorosamente e con tutti i distinguo del caso, comunque si confrontavano, come si è accennato in precedenza.

L'autonomia delle università fu sancita nell'art. 33 della Costituzione in cui si leggeva che le «istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Limiti, com'è più che noto, proposti da Concetto Marchesi.[63]

---

59 Su questa fase della vita di Einaudi, Faucci, *Einaudi*, cit. pp. 367 sgg.

60 Consiglio Nazionale delle Ricerche, Assemblea Plenaria dei Comitati nazionali (15 dicembre 1947) [estratto da «Ricerca scientifica e ricostruzione», XVII, 12, dicembre 1947], *Discorso dell'On. Prof. Luigi Einaudi*, p. 19.

61 Su questo punto, e in generale per un quadro complessivo della questione universitaria in Italia, rimando a M. Moretti, *Sul governo delle università nell'Italia contemporanea*, in «Annali di Storia delle università Italiane», 14, 2010, pp. 11-40.

62 Sulla riforma Gentile, il quadro tracciato da E. Signori, *Università e Fascismo*, in Brizzi, Del Negro, Romano (a cura di), *Storia delle università*, cit., pp. 381-423.

63 Il ruolo di Marchesi in questo contesto è stata da più parti ricostruito, per una recen-

È più che nota anche la ferma opposizione di Einaudi a questo articolo e in particolare al valore legale dei titoli di studio.[64]

Il problema, come ha ancora una volta dimostrato Francesco Bonini, è che fu la «stessa istituzione universitaria (e nello specifico i professori universitari) a non porsi minimamente il problema di accreditarsi o autopercepirsi come un'istituzione "autonoma"».[65]

Quei pochi che, invece, all'autonomia guardavano, rimpiansero la Costituente come un'occasione perduta per l'Università. In un appunto non datato conservato nel suo archivio, Colonnetti, ricordando l'opposizione complessiva di Einaudi all'articolo 33, sottolineava l'assenza di qualsivoglia reazione all'approvazione dell'ultimo comma, quello appunto relativo all'autonomia dell'università. Colonnetti scriveva:

> Il diritto delle università ed accademie a darsi ordinamenti autonomi venne dall'Assemblea Costituente approvato senza discussioni e contrasti di sorta.[66] I costituenti considerarono l'autonomia universitaria come una pacifica conquista che apposite leggi avrebbero a suo tempo definito. Ma appunto perché non ci furono discussioni né contrasti è difficile dire quale concetto essi si fecero dell'autonomia.[67]

te messa a punto, cfr. M.G. di Renzo Villata, *Università al bivio. Dal fascismo alla democrazia: un vero rinnovamento? (1943-1948)*, in «Annali di Storia delle università italiane», 22, 2018, pp. 11-42.

64 Per un'importante ricostruzione della questione, con vari richiami a Einaudi, A. Romano, *Alcune considerazioni sul valore legale delle lauree universitarie: note storiche e prospettive*, in *ibid*., 13, 2009, pp. 9-44.

65 Bonini, *La politica universitaria*, cit., p. 302.

66 Su questa assenza di discussione ancora *ibid*.

67 AsTo, *Fondo Colonnetti*, mazzo 44.

SANDRO GUERRIERI

«È NOTEVOLE; MA NON È UN CAPOLAVORO».[1] LA FONDAZIONE DELLA QUARTA REPUBBLICA NEL DIBATTITO COSTITUENTE ITALIANO

Nello studio della dimensione europea del percorso costituente italiano, l'immagine che i nostri costituenti ebbero della nascita della Costituzione francese del 1946 e le valutazioni che ne trassero non possono che avere un rilievo di primo piano. Il processo costituente che diede vita alla Quarta Repubblica fu infatti un'esperienza molto seguita dai protagonisti della transizione costituzionale italiana,[2] sia per l'arco temporale in cui si svolse (dall'ottobre 1945 all'ottobre 1946), sia perché ebbe come elementi portanti gli stessi partiti di massa, sia per la consonanza di numerosi temi.[3] Nell'introduzione a una raccolta di studi sulla Costituzione italiana uscita in Francia nel 1950, il giurista Jean Rivero non esitò a parlare di un «rapport de fraternité» che legava la Costituzione francese del 1946 e la nostra, «filles des mêmes idéologies et

1 Assemblea costituente (d'ora in avanti AC), seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947, intervento di Meuccio Ruini, p. 360. Gli atti dell'Assemblea costituente sono consultabili sul sito: legislature.camera.it.

2 E. Cheli, *Il problema storico della Costituente* [1973], Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 36.

3 Cfr. U. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia,* in Id., *Scelte della Costituente e cultura giuridica,* vol. I, *Costituzione italiana e modelli stranieri,* Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 293-360.

des mêmes circonstances».[4]

Le differenze, certo, non mancarono: sul piano degli attori politici, la più rilevante fu l'assenza in Italia di una figura carismatica come il generale de Gaulle; su quello delle tematiche da affrontare, il corrispettivo francese dell'ampio confronto italiano sull'ente regione fu solo un impacciato balbettio, con la conseguenza che, per la Francia metropolitana, le collettività territoriali costituzionalmente riconosciute risultarono unicamente il Comune e il Dipartimento.[5] Viceversa, nel corso del dibattito transalpino acquistò un rilievo crescente l'organizzazione costituzionale del vasto ed eterogeneo insieme di possedimenti coloniali. Il tentativo, destinato nel tempo a un inevitabile fallimento, fu in questo caso di creare, con il passaggio dall'Empire all'Union française, una sorta di colonialismo costituzionalizzato: questione che invece non si poneva in Italia, visto che l'Impero riapparso «sui colli fatali di Roma» il 9 maggio 1936 era poi scomparso nel naufragio militare del fascismo. Ponendo l'accento sulle diverse risposte date in molti campi dalle due Costituzioni, Massimo Luciani ha messo in dubbio recentemente il grado di parentela suggerito a suo tempo da Rivero: esse dovrebbero forse essere considerate «plus cousines que soeurs».[6] D'altronde, era ben viva nei costituenti italiani la volontà di creare un testo che non copiasse pedissequamente questo o quel modello costituzionale.

Resta comunque il fatto che gli aspetti in comune tra i due contesti nazionali furono rilevanti: sia in Francia che in Italia la nuova democrazia doveva fondarsi su un'estesa idea di cittadinanza, che oltre al ripristino e all'ampliamento dei diritti di libertà includesse appieno la dimensione sociale, e su un regime parlamentare più dinamico ed efficiente di quanto non fossero stati i sistemi politici che avevano preceduto i rispettivi regimi dittatoriali.

Come fu quindi percepita, in Italia, questa esperienza quasi coeva? Quali giudizi furono espressi? E quale influenza essa ebbe, se di influenza si può parlare, sul pro-

4 J. Rivero, *Constitution italienne et Constitution française,* in E. Crosa (sous la direction de), *La Constitution italienne de 1948,* Paris, Colin, 1950, p. IX.

5 Nella Commissione della Costituzione dell'Assemblea eletta il 21 ottobre 1945, si discusse del tema della regione nelle sedute del 20 e del 26 dicembre. Non si escluse la possibilità di un'organizzazione amministrativa a livello regionale di alcuni servizi, ma fu deciso all'unanimità che a livello politico le collettività locali erano il Comune e il Dipartimento (Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques, [Paris], Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946, pp. 146-164). Nella successiva Assemblea costituente, il Mouvement républicain populaire provò a chiedere il rinvio di tutta la materia alla legislazione ordinaria, ma la proposta non fu accolta (Assemblée nationale constituante élue le 2 juin 1946, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques, [Paris], Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946, séance du 19 juillet 1946, pp. 169-175).

6 M. Luciani, *La transplantation du mythe: regard constitutionnel italien d'hier et d'aujourd'hui,* in E. Cartier e M. Verpeaux (sous la direction de), *La Constitution du 27 octobre 1946. Nouveaux regards sur les mythes d'une constitution «mal aimée»,* [Paris], Éditions Mare & Martin, 2017, p. 137.

cesso costituente italiano?

1. L'esperienza costituente in Francia

Gli aspetti dell'esperienza costituente francese[7] che potevano risultare di notevole interesse per l'Italia erano numerosi. Innanzitutto, la Francia, prima di intraprendere il nuovo percorso costituente, vantava con la Terza Repubblica una lunga tradizione parlamentare. Ed era senz'altro utile tenere questa tradizione in seria considerazione, tanto per i difetti di funzionamento del sistema manifestatisi nel corso dei decenni (dall'instabilità governativa allo smisurato ricorso negli anni Trenta ai decreti-legge[8]), quanto per i rimedi che erano stati proposti (a partire dalle *Lettres sur la réforme gouvernementale* di Léon Blum alla fine del primo conflitto mondiale[9]) per cercare di ovviarvi. La Terza Repubblica rappresentava pertanto un caso evidente di «degenerazioni del parlamentarismo» (il grave rischio da scongiurare che sarebbe stato menzionato alla nostra Costituente nel celebre ordine del giorno presentato da Tomaso Perassi il 4 settembre 1946) e al tempo stesso un importante laboratorio di discussione sui principi di un sistema parlamentare più efficiente.

La riflessione sulla riforma del regime parlamentare si era poi ampiamente sviluppata in Francia tra le forze della Resistenza, coniugandosi al tema dell'elaborazione di una nuova dichiarazione dei diritti, e dopo la Liberazione le principali correnti politiche avevano messo a punto i propri progetti costituzionali. Sia i comunisti che i socialisti avevano depositato alla prima Assemblea Costituente i loro testi. Il Mouvement républicain populaire, vale a dire il nuovo partito democratico-cristiano, avrebbe seguito il loro esempio solo nell'Assemblea successiva; ma, sin dall'agosto 1945, anche le idee costituzionali del Mrp erano state chiaramente formulate, soprattutto grazie all'impegno di François de Menthon, «l'une des grandes figures démocrate-chrétiens du corps des juristes».[10] Un apporto molto importante all'elaborazione di una nuova dichiarazione dei diritti era stato inoltre fornito in area cattolica dal per-

7 Per un esame dettagliato della vicenda costituente francese mi permetto di rinviare a S. Guerrieri, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese,* Milano, FrancoAngeli, 1998 e al più recente saggio *Rifondare la* République. *La sofferta nascita della Costituzione francese del 1946*, in corso di pubblicazione negli atti del Convegno di Genova del 5-6 novembre 2018 su *Le Costituzioni del periodo Costituente.*

8 Sul vero e proprio processo di deresponsabilizzazione del Parlamento innescato in Francia dal crescente ricorso ai decreti-legge rinvio a S. Guerrieri, *L'ora del Maresciallo. Vichy, 10 luglio 1940: il conferimento dei pieni poteri a Pétain*, Bologna, Il Mulino, 2005.

9 [L. Blum], *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1918. Il volume, che raccoglieva una serie di articoli usciti sulla «Revue de Paris», fu oggetto nel 1936 di una riedizione con il titolo *La réforme gouvernementale.*

10 M. Milet, voce de Menthon del *Dictionnaire historique des juristes français (XIIe-XXe siècle)*, sous la direction de P. Arabeyre, J.L. Halpérin, J. Krynen, Paris, Presses universitaires de France, 2007, pp. 557-558.

sonalismo comunitario di Emmanuel Mounier. Guardando alla Francia, i costituenti italiani trovavano perciò un ampio ventaglio di orientamenti costituzionali dettagliatamente definiti, che, per quanto riguardava i tre partiti di massa, andavano dal legicentrismo assoluto o razionalizzato propugnato rispettivamente dai comunisti e dai socialisti alla separazione delle funzioni proposta dal Mrp.

Le modalità adottate dal governo provvisorio guidato da Charles de Gaulle per disciplinare la transizione costituzionale offrivano anch'esse vari elementi di interesse. I cittadini francesi furono chiamati il 21 ottobre 1945 ad eleggere un'assemblea e contestualmente a rispondere a due quesiti referendari: il primo sull'attribuzione ad essa della funzione costituente (in caso contrario sarebbe risorta la Camera dei deputati della Terza Repubblica); il secondo sul progetto stabilito dal governo di regolamentazione dei poteri di tale assemblea qualora le fosse stata conferita questa funzione (una risposta negativa avrebbe lasciato la Costituente interamente padrona di se stessa). Entrambi i quesiti ebbero una risposta positiva, cosicché l'Assemblea costituente, in base alla regolamentazione approvata, che la dotava anche della funzione legislativa ordinaria, avrebbe avuto un tempo massimo di sette mesi per adottare un progetto di Costituzione che sarebbe stato obbligatoriamente sottoposto all'approvazione del corpo elettorale. Era stabilito inoltre che l'Assemblea costituente avrebbe eletto il presidente del governo provvisorio e che il governo da questi costituito fosse responsabile nei confronti dell'Assemblea, con modalità che avrebbero dovuto impedire le imboscate parlamentari della Terza Repubblica: le dimissioni del governo sarebbero state obbligatorie solo a seguito dell'approvazione a maggioranza assoluta dei membri di una mozione di censura depositata almeno due giorni prima.

Sul piano dell'elaborazione della Costituzione, l'esperienza francese presentò una serie di aspetti che, soprattutto in tema di diritti e principi fondamentali, erano destinati a costituire degli importanti punti di riferimento per i costituenti italiani. Si pensi al divieto di sottoporre a revisione la forma di governo repubblicana, che i costituenti francesi recepirono dalla Repubblica precedente,[11] e all'impostazione che essi diedero al rapporto con il quadro internazionale:

> La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.
> Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.[12]

Ma sul piano generale delle strategie costituzionali delle forze politiche, l'esempio

11 Era stato introdotto nel 1884.

12 Art. 46 del progetto costituzionale approvato dall'Assemblea costituente eletta il 21 ottobre 1945, il cui contenuto fu integralmente ripreso nel preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946.

dato dalla Francia fu quello di una rottura e poi di un difficile riavvicinamento tra i principali soggetti costituenti. A causa soprattutto della scarsa disponibilità del Pcf ad accettare un sistema di pesi e contrappesi, l'Assemblea eletta il 21 ottobre 1945 approvò il 19 aprile 1946 un progetto di Costituzione con i soli voti dei comunisti e dei socialisti. In esso si prevedeva una forma di governo fondata su un netto predominio del potere legislativo, conferito a un Parlamento monocamerale (sia pure affiancato da due Consigli). L'obbligatorio referendum di ratifica si tradusse però in una bocciatura del testo. Con la conseguenza che lo stesso giorno in cui gli italiani furono chiamati alle urne, il 2 giugno, i francesi dovettero tornare ai seggi per eleggere una nuova Costituente. Con fatica, i tre partiti di massa, preoccupati anche per gli interventi di de Gaulle, riuscirono nella nuova Assemblea a trovare un accordo all'insegna dell'imperativo di «sortir du provisoire». Ma quel che giunsero a siglare fu un patto costituzionale debole, caratterizzato tra l'altro dalla rinuncia alla formulazione di una nuova ed ampia dichiarazione dei diritti (redatta invece dalla prima Costituente) e dall'adozione in sua vece di un più sintetico preambolo dall'incerta natura giuridica. Il nuovo progetto di Costituzione, meno sbilanciato a favore di un Parlamento che ora risultava composto in ogni caso di due Camere, superò questa volta la prova referendaria; ma raccolse, anche per lo scarso entusiasmo di chi lo sosteneva, un consenso di gran lunga inferiore al peso elettorale dei partiti di massa che l'avevano redatto: il 53,2% contro circa il 75%. Per i costituenti italiani, un processo così contrastato e il suo poco brillante risultato finale offrivano ampi spunti di riflessione.

2. La percezione in Italia

Quale livello di conoscenza si ebbe in Italia dell'esperienza francese?

Una fonte privilegiata di informazione furono naturalmente le iniziative promosse dal ministero per la Costituente, istituito con decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, e diretto da Pietro Nenni.[13] Tra gli obiettivi del ministero vi fu infatti l'ampliamento degli orizzonti di conoscenza sulle questioni costituzionali. A questo fine, come è noto, furono promosse due collane di studi: la collana di studi storici diretta da Alberto Maria Ghisalberti e quella di testi e documenti costituzionali curata da

13 Cfr. Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della carta costituzionale,* Firenze, La Nuova Italia, 1995; N. Tranfaglia, *Dalla Consulta all'Assemblea Costituente: la cultura del ministero per la Costituente,* in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana,* Roma, Carocci, 1999, pp. 207-218; A. Clerici, *Arturo Carlo Jemolo. Il ministero per la Costituente e l'*educazione costituzionale *del popolo,* in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48),* Roma, Carocci, 2010, pp. 268-280; L. Durst, *Pietro Nenni e le iniziative del ministero della Costituente per la formazione di una "coscienza costituente",* in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3, 2018, pp. 1789-1816; E. Ceglie (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018.

Giacomo Perticone.[14] Entrambe si caratterizzarono per un elevato livello di divulgazione scientifica. Al loro interno, la vicenda del costituzionalismo francese a partire dalle sue origini fu ben rappresentata. Al giovane storico Armando Saitta fu dato l'incarico di scrivere un volume sulle Costituzioni della Francia rivoluzionaria e di curarne un altro su quella della Terza Repubblica;[15] a Riccardo Orestano di scrivere un volume sull'Assemblea del 1871, da cui la Terza Repubblica era nata;[16] a Mario Battaglini di curare una raccolta sulle leggi elettorali francesi.[17] Avrebbe dovuto completare il quadro uno studio di Achille Corona sulla Francia della Restaurazione e del 1848, ma non venne consegnato. In compenso, la vicenda della prima Costituente francese del 1945-1946 fu oggetto di un'attenta ricostruzione da parte dello stesso Saitta in un libro, anch'esso promosso dal ministero per la Costituente, che uscì nel 1947, in cui l'autore si soffermò in particolare sul ruolo svolto dai partiti di massa.[18]

Un'attenzione ancora maggiore fu rivolta alla Francia nel «Bollettino di informazione e documentazione» che il ministero per la Costituente pubblicò dal novembre 1945 al luglio 1946. Oltre a includere a sua volta diversi articoli sulla storia costituzionale del paese, il «Bollettino» diede conto con costanza, in più della metà dei suoi 23 numeri, dell'attività della prima Costituente attraverso la redazione di note informative e la traduzione di analisi e documenti. Tra questi ultimi sono da citare, accanto ovviamente al testo approvato dall'Assemblea,[19] il progetto costituzionale in precedenza depositato dal Partito comunista, volto a introdurre un regime politico orientato in senso assembleare,[20] e le *Tesi utili alla discussione sulla futura Costituzione* pubblicate nell'estate 1945 dal socialista André Philip, che sarebbe stato eletto presidente della Commissione della Costituzione.[21] Il «Bollettino» non mancò di co-

14 Si veda l'accurato elenco riportato in appendice al saggio di M.D. Poli, *Il ruolo cruciale di Massimo Severo Giannini nel Ministero per la Costituente*, in Ceglie (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione,* cit., pp. 170-175.

15 A. Saitta, *Le Costituenti francesi del periodo rivoluzionario. 1789-1795*, Studi Storici per la Costituente, Firenze, Sansoni, 1946; Id. (a cura di), *La Costituzione francese del 1875,* Testi e documenti costituzionali, Firenze, Sansoni, 1946.

16 R. Orestano, *L'Assemblea nazionale francese del 1871,* Studi Storici per la Costituente, Firenze, Sansoni, 1946.

17 M. Battaglini (a cura di), *Il sistema elettorale francese,* Testi e documenti costituzionali, Firenze, Sansoni, 1946.

18 A. Saitta, *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituente,* Firenze, Sansoni, 1947.

19 *La nuova Costituzione della Francia,* in «Bollettino di informazione e documentazione del ministero per la Costituente» (d'ora in avanti BIDMC), II, 12, 30 aprile 1946, pp. 3-8.

20 BIDMC, I, 5, 31 dicembre 1945, pp. 25-26. Il «Bollettino» ne pubblicò i primi diciotto articoli.

21 *Idee e progetti per la Costituzione Francese,* in BIDMC, II, 2, 20 gennaio 1946, pp. 17-18.

gliere alcuni aspetti importanti del lavoro dell'Assemblea. Ad esempio, diede risalto alla formulazione, da parte della Commissione della Costituzione, del principio della limitazione della sovranità nazionale in un quadro di cooperazione internazionale:

> Di grande rilievo […] è la decisione della Commissione di includere nel preambolo della Costituzione il principio generale che la sovranità dello Stato troverà un limite nella solidarietà internazionale, esercitata entro il quadro di una organizzazione democratica delle Nazioni.[22]

Il «Bollettino» si soffermò anche sulla legge elettorale e su molti altri aspetti dell'operato dell'Assemblea francese che, dotata come si è detto della funzione legislativa ordinaria, portò avanti contestualmente un'ampia azione di riforma in campo economico e sociale. Il grande interesse per gli eventi francesi trovò conferma nel fatto che la vicenda editoriale del «Bollettino» si concluse con un Supplemento, pubblicato il 20 luglio 1946, interamente dedicato a «idee e progetti su la Costituente e la Costituzione in Francia». Nell'editoriale di presentazione, si sottolineava l'utilità di conoscere gli strumenti di riforma del parlamentarismo che erano oggetto di discussione nel caso francese, vista appunto la lunga esperienza parlamentare che la Francia poteva vantare.[23] Il supplemento includeva i due progetti di dichiarazione dei diritti che avevano costituito un fondamentale punto di riferimento soprattutto per il Mouvement républicain populaire. Il primo, assunto come base di discussione nell'estate 1945 da François de Menthon, era stato elaborato nel 1943 dalla Sezione della riforma dello Stato della Commissione – istituita da de Gaulle – di France Combattante per lo studio dei problemi del dopoguerra di ordine politico e sociale; il secondo era il progetto redatto da Emmanuel Mounier e apparso sulla rivista «Esprit», la cui versione finale, dopo un dibattito sviluppatosi sulla stessa rivista, era stata pubblicata nel maggio 1945.[24]

Sugli organi di stampa, l'attenzione all'esperienza francese fu meno continua ma si manifestò comunque in occasione dei suoi momenti più importanti, a cominciare dalle elezioni del 21 ottobre 1945 e dal contestuale referendum sul mandato dell'Assemblea. Non mancarono i tratti di colore, come nel *reportage* di Ferdinando Storchi da Parigi per il quotidiano democristiano «Il Popolo», che di quella prima campagna referendaria trasmetteva un'immagine vivace e certo molto diversa da quella delle consultazioni plebiscitarie svoltesi in Italia durante il ventennio:

> Votate "sì", votate "no". È proprio vero che Parigi – e come Parigi lo è di certo il resto della Francia – è stata invasa dal dilemma che a fianco delle prossime elezioni generali dovrà esprimere, a guisa di "referendum", il pensiero del popolo francese.

22 *Attività della Costituente francese,* in BIDMC, II, 8, 20 marzo 1946, p. 17.

23 *Questo supplemento,* in BIDMC, 20 luglio 1946, p. 2.

24 *Due progetti di "dichiarazione dei diritti", ibid.*, pp. 4-6 e 21.

E ve lo trovate di fronte, il "si" e il "no", dappertutto.
Vi sono le donne e le ragazze che passeggiano con all'occhiello eleganti quadretti in cartoncino: *Votez oui*, *votez non*. Vi sono i "sì" e i "no" attaccati sui muri, esposti sulle vetrine dei negozi, nelle edicole, lungo le pareti delle stazioni della metropolitana. E perfino se andate al cinema dovete sentirvi – col tono del fu giornale LUCE – una bella lezioncina sul "sì" e sul "no" mentre fuori, per le strade, vi arriva l'eco delle nuove canzonette con le rime in "sì" e con le rime in "no" sulle quali poi, è naturale, giocano e scherzano da maestri i "dicitori" dei varietà.[25]

Sull'«Unità», il 24 marzo 1946 fu pubblicato un articolo dell'importante dirigente del Pcf Jacques Duclos in cui erano illustrate le posizioni sostenute dai comunisti francesi.[26] Il 5 aprile il futuro sceneggiatore e regista Basilio Franchina, inviato speciale del quotidiano comunista a Parigi, elogiò l'operato del Pcf, in virtù del quale la Francia si avviava ad essere «il primo autentico regime democratico dell'Europa occidentale».[27] Un mese dopo, però, la sorprendente bocciatura referendaria cambiò decisamente i termini della questione. Se l'«Avanti!» giudicò che la Francia, nel respingere «la nuova Costituzione a base unicamerale», avesse «momentaneamente fermato l'avanzata proletaria nella sua più alta forma di democrazia politica»,[28] diversi quotidiani si rallegrarono della sconfessione della linea di intransigenza perseguita dalla sinistra francese (ma in realtà come si è visto soprattutto dai comunisti). E non mancarono le esortazioni a trarne le dovute considerazioni per l'Italia. «Il risultato del "referendum" sulla nuova carta costituzionale francese è estremamente interessante e ammonitore», affermò «Il Nuovo Corriere della Sera», che sottolineò come la maggioranza dei francesi avesse rifiutato una Costituzione che avrebbe posto «il paese sulle sabbie mobili del "regime d'Assemblea"».[29] Il direttore del «Popolo» Guido Gonella, il quale dieci giorni prima aveva esposto al 1° congresso nazionale democristiano le direttrici della Dc per l'elaborazione della Costituzione, scrisse a sua volta che il voto francese, con cui era stato respinto un progetto indirizzato a «porre il Paese al servizio del partito più forte negando i diritti delle minoranze, l'indipendenza dei poteri, l'equilibrio delle Assemblee, il controllo delle varie funzioni statali»,

25 F. Storchi, *La polemica elettorale francese. Votare "sì", votare "no",* in «Il Popolo», 21 ottobre 1945.

26 J. Duclos, *La nuova Costituzione della Repubblica francese,* in «L'Unità», 24 marzo 1946.

27 B. Franchina, *A maggio la Francia avrà una nuova Costituzione. I comunisti alla testa della rinascita francese,* in «L'Unità», 5 aprile 1946. Nel 1948 Basilio Franchina girerà con Carlo Lizzani il documentario *Togliatti è ritornato.*

28 *Vecchio discorso,* in «Avanti!», 7 maggio 1946.

29 *La Francia eleggerà una nuova Costituente,* in «Il Nuovo Corriere della Sera», 7 maggio 1946. Sulla posizione del «Corriere della Sera» nella fase costituente cfr. D. Lo Presti, *"Corriere della Sera". La Costituente dipinta da via Solferino,* in Buratti, Fioravanti (a cura di), *Costituenti ombra,* cit., pp. 176-186.

avrebbe dovuto «indurre a serie meditazioni sulle cose nostre».[30] Che l'esperienza della «vicina Repubblica» dovesse in effetti insegnare qualcosa era affermato anche sul quindicinale «La Costituente», la rivista fondata dal repubblicano Giovanni Conti, sulla base in questo caso della considerazione che la Francia, respingendo un progetto nettamente squilibrato, aveva dimostrato di «tener fede ai principi repubblicani dell'89».[31]

Al grande risalto dato all'esito del referendum del 5 maggio 1946[32] seguì per le tappe successive un'osservazione più distaccata, probabilmente anche per la contemporanea apertura ormai della fase costituente italiana. Non si mancò comunque di dar conto dello stato di stanchezza a cui i cittadini francesi erano giunti quando si recarono nuovamente alle urne il 13 ottobre 1946 per esprimersi sul testo redatto dalla seconda Assemblea costituente. La descrizione del clima vivace che come si ricorderà era stata fornita da Ferdinando Storchi sul «Popolo» in occasione del referendum che aveva accompagnato le elezioni del 21 ottobre 1945 lasciava il posto, sullo stesso giornale, al resoconto di una giornata referendaria che non registrava che «una calma e stanca processione alle urne»[33]. Uno stato di stanchezza confermato dalla cronaca sull'«Avanti!», dove si poteva leggere che i francesi, «sollecitati due volte nello stesso anno» per esprimersi sulla Costituzione, avevano «dimostrato di averne abbastanza».[34]

Se i termini del dibattito costituente francese erano in buona parte conosciuti (il primo progetto fu inoltre oggetto di una dettagliata analisi giuridica da parte di Giuseppe Guarino sulla «Rassegna di diritto pubblico»[35]), quanto incisero nell'elaborazione delle idee costituzionali dei partiti italiani?

30 G. Gonella, *Bocciata,* in «Il Popolo», 7 maggio 1946.

31 M. Arpea, *Mentre si aspetta il 2 giugno. Esperienza del referendum francese,* in «La Costituente», II, 7, 31 maggio 1946, riprodotto in *La Costituente. Problemi, idee, discussioni. Raccolta di tutti gli scritti del quindicinale diretto da Giovanni Conti,* Roma, Edizioni del Partito repubblicano italiano, 1946, p. 395 (ristampa anastatica del 1983 con presentazione di Giovanni Spadolini e introduzione di Guglielmo Negri).

32 I numerosi commenti positivi sul risultato del referendum suscitarono un tentativo di risposta l'8 maggio sull'«Unità» da parte di Mario Alicata (*Il referendum francese*): «È curioso il rilievo che la stampa democristiana e la stampa conservatrice e reazionaria hanno dato al risultato del "referendum" svoltosi domenica scorsa in Francia pro o contro il progetto di Costituzione sostenuto dai socialisti e dai comunisti; è curioso, soprattutto, l'evidente proposito di volerne trarre chissà quali deduzioni in merito alla lotta politica che è in corso in Italia».

33 [Vincenzo Cecchini], *De Gaulle e i tre partiti. Incertezze dei francesi,* in «Il Popolo», 15 ottobre 1946.

34 C. Aprato, *In Francia, come in Italia al referendum. La Costituzione è passata nonostante la diserzione dei democristiani*, in «Avanti!», 15 ottobre 1946.

35 G. Guarino, *La stabilità del governo e la garanzia dei diritti della minoranza nei dibattiti costituzionali in Francia,* in «Rassegna di Diritto Pubblico», I, 2, aprile-giugno 1946, pp. 150-177.

Non è certamente agevole stabilire in quale misura gli attori politici italiani si ispirassero effettivamente ad alcune delle concezioni che si confrontavano oltralpe, e quanto invece si trovassero a percorrere sentieri simili in virtù soprattutto delle affinità tra le culture politiche.[36] La decisa preminenza attribuita dai due partiti comunisti al potere legislativo, ad esempio, era un tema classico della cultura istituzionale di stampo marxista nella sua rivisitazione del legicentrismo della Rivoluzione francese. Così come l'attenzione alle comunità intermedie tra l'individuo e lo Stato, che costituiva uno dei numerosi tratti in comune tra la Dc e il Mrp (sottolineati da Giulio Andreotti in un articolo sul «Popolo» del 23 ottobre 1945[37]), era un elemento tradizionale del pensiero cattolico. Resta il fatto che, nel caso ad esempio della Democrazia cristiana,[38] non si può non sottolineare come la valorizzazione delle comunità naturali traesse nuova linfa anche dal personalismo comunitario di Emmanuel Mounier, il cui progetto di dichiarazione fu tenuto in attenta considerazione da Giorgio La Pira: la relazione sui *Principii relativi ai rapporti civili* che egli presentò alla Commissione dei 75 lo citò esplicitamente come una delle principali fonti di ispirazione.[39] Quanto alla configurazione della forma di governo, le disfunzioni registratesi nel tempo nel tradizionale modello parlamentare francese e le idee sorte per riformarlo erano effettivamente tenute ben presenti dai due giuristi democristiani che maggiormente si sarebbero impegnati sul terreno della razionalizzazione del parlamentarismo, Costantino Mortati ed Egidio Tosato.[40] Mortati, in un articolo sul ruolo del presidente del Consiglio pubblicato nel novembre 1946 sulla rivista «Politica d'oggi», scrisse che «degno di particolare menzione» era «l'esempio della Francia», in cui statisti e politici di diversa provenienza, da André Tardieu a Léon Blum, avevano reclamato «l'introduzione di congegni atti a dare al presidente del consiglio una supremazia non

36 Cfr. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946,* cit., pp. 354-360.

37 G. Andreotti, *Il Partito della Quarta Repubblica,* in «Il Popolo», 23 ottobre 1945: «Le linee programmatiche con cui il partito di Giorgio Bidault si è presentato alle elezioni sono assai simili a quelle della Democrazia Cristiana in Italia». Il quotidiano riportava inoltre il messaggio di congratulazioni inviato al Mrp da Alcide De Gasperi: «Democratici cristiani italiani salutano i repubblicani popolari francesi per la vittoria conseguita nel nome dei comuni principii di libertà e cristiana giustizia».

38 Cfr. N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

39 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, pp. 14-28.

40 Cfr. F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati,* in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica,* tomo II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale,* Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59-178; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese,* Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989; M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente,* Milano, Giuffré, 2010; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale,* Roma, Wolters Kluwer/Cedam, 2017.

meramente formale ma sostanziale». Secondo Mortati, anche i due progetti di Costituzione francese del 1946 erano da considerarsi «in armonia con questa tendenza»: il primo perché il presidente del Consiglio era eletto dal Parlamento e solo dopo l'elezione avrebbe costituito il ministero; il secondo, ancor di più, in quanto, designato in questo caso dal capo dello Stato, egli avrebbe nominato i ministri «solo dopo essere stato investito da un espresso voto di fiducia da parte dell'assemblea».[41] E lo stesso Tosato, che alla Costituente sarebbe stato il più deciso assertore della supremazia del premier, si era interessato alle tesi espresse a suo tempo da Blum.[42]

L'esperienza francese poteva ben tradursi perciò in una fonte a cui richiamarsi. E questo avvenne in concreto sia per le modalità del processo costituente sia per la stesura di vari articoli costituzionali.

3. L'esempio francese per l'organizzazione del processo costituente

Il Decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, regolò il processo costituente italiano in maniera molto diversa da quello francese. Al di là dell'ovvia considerazione che nel nostro paese andava innanzitutto compiuta la scelta tra monarchia e repubblica (ma è significativo che, anche in questo caso, si optasse alla fine per un referendum contestuale alle elezioni, come era avvenuto in Francia il 21 ottobre 1945), il decreto previde l'istituzione, in caso di vittoria repubblicana, della figura, non prevista nel contesto francese, di capo provvisorio dello Stato, che avrebbe attribuito l'incarico per la formazione del governo. La Costituente italiana non avrebbe goduto, a differenza di quella francese, della funzione legislativa ordinaria, salvo che per le leggi elettorali e la ratifica dei trattati internazionali. Né era previsto il referendum confermativo sul progetto costituzionale da essa approvato. Se tutto questo è vero, è però da sottolineare che il d.lgs.lgt. n. 98 replicò quasi integralmente, all'art. 3, le disposizioni del regime provvisorio francese relative alla responsabilità del governo di fronte all'Assemblea, volte a prevenire improvvisi colpi di mano parlamentari.

Il modello francese aveva inoltre stimolato un acceso confronto sulla possibilità di sottoporre a referendum anche in Italia la disciplina dei poteri della Costituente. In un contesto in cui non si potevano prevedere i rapporti di forza che sarebbero emersi dalle elezioni, liberali e democristiani vedevano nella sanzione referendaria una più forte garanzia che l'Assemblea, una volta costituitasi, non cedesse alla tentazione di andare oltre il mandato assegnatole. «C'è un solo modo di limitare l'attività della Costituente: predisporre una apposita legge da sottomettere poi all'approvazione del

41 C. Mortati, *Il Presidente del Consiglio nei ministeri di coalizione,* in «Politica d'oggi», n.s., 1, 1 novembre 1946, ora in S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica,* Bologna, Il Mulino, 1998, p. 343.

42 Bruno, *I giuristi alla Costituente,* cit., p. 103.

popolo», dichiarò ad esempio Mario Scelba in Consiglio dei ministri.[43] E la necessità di seguire «il procedimento francese» fu affermata con decisione alla Consulta Nazionale da Giovanni Cassandro, dirigente del Partito liberale:

> Fare riferimento, cioè, ad un progetto di legge presentato dal Governo e chiedere al popolo, chiedere al corpo elettorale se esso voglia che l'Assemblea costituente abbia i poteri stabiliti da quel progetto di legge o voglia invece attuare pienamente la delega dei suoi poteri.[44]

Fu la netta opposizione della sinistra, che riteneva di aver già fatto un'importante concessione accettando che il decreto stabilisse la delega del potere legislativo al governo, ad impedire che «il procedimento francese» fosse accolto.

Una proposta che sarebbe tornata in più di un'occasione nel dibattito costituente fu l'organizzazione anche in Italia di un referendum di ratifica della Costituzione. Era stata avanzata alla Consulta[45] in occasione della discussione sul d.lgs.lgt. n. 98 e fu ripresa da Guido Gonella nel commento al risultato del referendum francese del 5 maggio 1946. Il direttore del «Popolo», rilevando come la Francia avesse sperimentato il beneficio di questo «controllo popolare», scrisse infatti che se il d.lgs.lgt. n. 98 non prevedeva il voto referendario di conferma, non era tuttavia escluso che potesse essere la Costituente stessa a «decidere di sottoporre a *referendum* l'approvazione della nuova Costituzione».[46] Una volta che la Costituente iniziò i suoi lavori, l'idea fu rilanciata da esponenti monarchici e dell'Uomo qualunque. Nella prima Sottocommissione della Commissione dei 75, Roberto Lucifero richiamò, per sottolineare che l'operato dei rappresentanti poteva non essere in sintonia con l'orientamento popolare, la sconfessione da parte del corpo elettorale francese del progetto della prima Assemblea.[47] Come vedremo, queste sollecitazioni a indire un referendum finale suscitarono una grande preoccupazione nel Partito comunista, che si prefisse l'obiettivo di evitare che la Democrazia cristiana vi desse seguito.

4. Lo sguardo a Parigi nella scrittura della Costituzione

Se si analizza l'insieme degli atti della Costituente italiana relativi alla scrittura della Costituzione, si può constatare che i richiami alla Francia compaiono in maniera esplicita in diverse occasioni – soprattutto, ma non solo, nelle prime fasi dei lavo-

43 Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri, luglio 1943-maggio 1948,* Edizione critica a cura di A.G. Ricci, vol. VI, 1, seduta del 28 febbraio 1946, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, p. 469.

44 Atti della Consulta nazionale, *Discussioni,* seduta di lunedì 11 febbraio 1946, p. 564.

45 Si veda l'intervento di Aldo Bozzi, *ibid.,* seduta di giovedì 7 marzo 1946, p. 1079.

46 G. Gonella, *Bocciata,* in «Il Popolo», 7 maggio 1946.

47 AC, Commissione per la Costituzione (d'ora in avanti CC), prima Sottocommissione (d'ora in avanti ISC), 22 ottobre 1946, p. 276.

ri – e risultano nel complesso assai significativi. Non devono poi essere trascurati i riferimenti impliciti. In termini di rilevanza, il quadro che ne emerge è così tutt'altro che marginale.

È noto che nella nostra Costituzione vi sono due articoli che ripresero, letteralmente in un caso e sostanzialmente nell'altro, due disposizioni della Costituzione della Quarta Repubblica. Il primo è l'art. 40 sul diritto di sciopero, da esercitare «nell'ambito delle leggi che lo regolano». La sua formulazione fu oggetto di un lungo confronto tra chi desiderava che la Costituzione riconoscesse questo diritto ma ponesse alcune limitazioni, chi chiedeva il suo riconoscimento puro e semplice per tutti i lavoratori, e chi optava invece per il rinvio di tutta la materia alla legge ordinaria. La dicitura francese, proposta e richiamata esplicitamente in Aula il 12 maggio 1947 dal democristiano Umberto Merlin,[48] apparve alla fine un accettabile compromesso tra le diverse posizioni e fu ripresa tale e quale.[49] Il secondo articolo è il n. 139 sul divieto di revisione della forma repubblicana. Alle sue origini vi fu la proposta avanzata nella prima Sottocommissione della Commissione dei 75 da Palmiro Togliatti, il quale richiamò il precedente francese.[50] A questi due articoli in cui l'analogia con la Francia è del tutto palese[51] si può aggiungere l'art. 12 sulla bandiera, naturalmente tenendo conto della diversa combinazione cromatica.[52]

Ma i segnali di un'effettiva influenza dell'esperienza costituente francese sulla scrittura della nostra Costituzione non si fermano certo qui. La norma sul rapporto tra la Francia e il quadro internazionale, che abbiamo citato nel primo paragrafo, fu tenuta ben presente sia nella redazione del primo comma dell'art. 10, relativo alla conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale,[53] sia, soprattutto, in quella dell'art. 11. Se è vero – a piena dimostrazione del valore dell'operato dei nostri costituenti – che questo articolo ha una portata ben più ampia della norma della Quarta Repubblica, quest'ultima ne fu comunque una fondamentale base di partenza, come si evince dal testo proposto in sede di prima Sottocommissione nella relazione di Giuseppe Dossetti su *Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti*, in cui si invitava per l'appunto a «confrontare le espressioni in tutto analoghe della nuova Costituzione francese»:

> Lo Stato rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà di altri popoli.

48 AC, seduta pomeridiana di lunedì 12 maggio 1947, p. 3897.

49 Cfr. P. Ciarlo, *Lo sciopero tra fatto e diritto nella fase costituente: Italia e Francia,* in De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica,* tomo 2, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale,* cit., pp. 341-440.

50 AC, CC, ISC, 28 novembre 1946, pp. 433-434.

51 Luciani, *La transplantation du mythe*, cit., p. 132

52 *Ibid.*

53 AC, CC, Adunanza plenaria, 24 gennaio 1947, intervento di Tomaso Perassi, p. 164.

Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla organizzazione e alla difesa della pace.[54]

E se, come è necessario fare, si estende il confronto alla dichiarazione dei diritti contenuta nel primo progetto costituzionale respinto in Francia al referendum di conferma del 5 maggio 1946,[55] emergono nella nostra Costituzione ulteriori assonanze: il diritto del lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro», sancito all'art. 36, ricorda il diritto analogo previsto per «hommes et femmes» all'art. 28 del primo testo francese,[56] mentre il contenuto del secondo comma dell'art. 41, sui vincoli sociali all'iniziativa economica privata, è molto affine a quanto era scritto nell'art. 36 di quel testo in relazione al diritto di proprietà.[57]

Ravvisabile quindi in alcuni importanti articoli del testo finale della nostra Costituzione, l'influenza dell'esperienza transalpina, nella varietà delle posizioni che in essa si espressero, appare ancora più vasta se prendiamo in esame altre proposte iniziali formulate dai nostri Costituenti. Come abbiamo accennato, la relazione di Giorgio La Pira si ispirò ampiamente, in una visione organicistica che intendeva superare la matrice individualistica dell'89, alle suggestioni di Emmanuel Mounier, ed essa richiamò anche il «progetto de Menthon», vale a dire, in realtà, il testo del 1943 di France Combattante presentato due anni dopo dal dirigente del Mrp come base di discussione. Ma l'attenzione per le origini della Quarta Repubblica si manifestò inoltre nel fatto che tra le diverse altre fonti a cui La Pira faceva riferimento, che comprendevano la Costituzione di Weimar e quella sovietica del 1936, il progetto di dichiarazione dei diritti redatto a Parigi dalla prima Costituente aveva una posizione di rilievo.[58] Ad esempio, ne era ripreso pressoché integralmente l'art. 9 sull'arresto e la detenzione.[59]

Giuseppe Dossetti, nella sua relazione, propose di introdurre il diritto di resi-

54 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, p. 62. Nel resoconto della seduta della prima Sottocommissione del 3 dicembre 1946, si legge che il presidente Tupini, nel presentare la proposta di Dossetti, parla di «difesa della Patria» anziché di «difesa della pace» (p. 452). Si tratta evidentemente di un errore.

55 Il testo del progetto costituzionale adottato dalla prima Costituente può essere consultato all'indirizzo: https://mjp.univ-perp.fr/france/co1946p.htm#dec.

56 Art. 28: «Hommes et femmes ont droit à une juste rémunération selon la qualité et la quantité de leur travail, en tout cas, aux ressources nécessaires pour vivre dignement, eux et leur famille».

57 Art. 36, primo comma: «Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sureté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui».

58 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, pp. 22-28.

59 *Ibid.*, p. 25.

stenza[60] facendo riferimento, pur allontanandosene nella formulazione, all'art. 21 del primo progetto costituzionale francese,[61] che a sua volta si era ispirato all'art. 35 della Dichiarazione dei diritti montagnarda del 1793. L'idea fu accolta dalla Commissione dei 75 ed il diritto di resistenza fu sancito al secondo comma dell'art. 50 del suo progetto, per poi essere soppresso però nel dicembre 1947 nel corso del confronto in Assemblea.

L'art. 33 del primo progetto francese sul diritto a mezzi adeguati di assistenza per chi era nell'impossibilità di lavorare (il cui contenuto venne in buona parte ripreso nel preambolo della Costituzione definitiva[62]) fu considerato come uno dei punti da cui partire nella relazione di Giuseppe Togni sulla *Assistenza e previdenza*.[63] La definizione della proprietà in termini di «droit inviolable d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi», contenuta anch'essa nel primo testo francese, fu ripresa, a parte il termine "inviolabile", nella relazione di Antonio Pesenti su *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*.[64] E l'idea del passaggio alla collettività di «tout bien, toute entreprise» con caratteristiche di servizio pubblico nazionale o di monopolio di fatto, presente in entrambi i progetti francesi, si ritrovò, diversamente formulata, sia nella relazione dello stesso Pesenti[65] che in quella di Togliatti sui *Principii dei rapporti sociali (economici)*.[66] A questo proposito, è del resto da sottolineare che la Francia, così come la Gran Bretagna laburista, offriva il concreto esempio di un paese occidentale impegnato nell'attuazione di importanti nazionalizzazioni.[67]

Nel processo di definizione della forma di Stato, pertanto, i costituenti italiani guardarono a Parigi per più di un aspetto, traendo indicazioni preziose da cui partire per approdare magari, come nel caso dell'art. 11, a formulazioni più ampie e incisive. La realtà d'oltralpe fu richiamata a un certo punto anche nella discussione sull'ingresso delle donne in magistratura: di fronte ai pregiudizi consolidati e diffusi che alimentavano l'idea di porvi dei limiti, la comunista Maria Maddalena Rossi ricordò, come aveva fatto prima di lei la democristiana Maria Federici, l'eguaglianza di diritti garantita «in tutti campi» alla donna dai due testi costituzionali francesi e menzionò

60 Cfr. E. Galavotti, *Il professorino. Giuseppe Dossetti tra crisi del fascismo e costruzione della democrazia, 1940-1948,* Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 566-571.

61 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, p. 61.

62 In esso cadde però la specificazione che «la garantie de ce droit» era «assurée par l'institution d'organismes publics de sécurité sociale».

63 AC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, p. 92.

64 *Ibid.,* p. 112.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*, p. 67.

67 L'esempio di questi due paesi in tema di nazionalizzazioni fu richiamato dal comunista Mario Montagnana in Assemblea: AC, seduta pomeridiana di martedì 6 maggio 1947, p. 3631.

la legge dell'11 aprile 1946 che aveva aperto l'accesso alla magistratura a «ogni francese, dell'uno o dell'altro sesso».[68]

Una questione su cui il dibattito francese apparve in filigrana fu la collocazione dei diritti sociali. In questo caso, i modelli a cui potersi riferire erano due: l'inserimento nel *corpus* della Costituzione, come era previsto nel progetto bocciato il 5 maggio 1946, la cui prima parte era costituita da un'ampia dichiarazione dei diritti; oppure la loro menzione in un preambolo, così come era avvenuto nel testo definitivamente approvato (che, per quanto concerneva i diritti di libertà, si era limitato a riaffermare quelli del 1789). La seconda soluzione fu ripetutamente proposta alla nostra Costituente da diverse personalità, tra cui Piero Calamandrei ed Emilio Lussu, il quale appunto sottolineò che in Francia i tre partiti di massa si erano accordati affinché di «questi articoli» si desse un «riassunto brevissimo ed estremamente suggestivo solo nel preambolo».[69] Tuttavia le obiezioni convergenti di figure come Togliatti e Mortati condussero invece alla scelta, più coraggiosa e moderna, di valorizzare maggiormente lo status dei diritti sociali includendoli nella prima parte della Costituzione.

Sulla forma di governo, i comunisti e i socialisti italiani, fautori di una Costituzione-indirizzo che aprisse la strada a una vasta azione legislativa di riforma economica e sociale, non potevano che guardare con favore a un dibattito come quello francese, il cui risultato finale era stato l'edificazione di un sistema politico alquanto legicentrico, sia pure più bilanciato rispetto a quello del primo progetto. La Costituzione del 27 ottobre 1946[70] annoverava infatti tra le sue caratteristiche una seconda camera nettamente subalterna alla prima, un controllo di costituzionalità estremamente limitato, un capo di Stato privo del potere di scioglimento e il divieto di delega legislativa (che nella prassi sarebbe stato tuttavia ampiamente aggirato). Il processo costituente in Francia, come si è detto, aveva suscitato al tempo stesso un grande interesse anche tra coloro che si erano dimostrati più sensibili, invece, al tema di una più equilibrata riforma del parlamentarismo. E Costantino Mortati, che come si ricorderà aveva valutato favorevolmente la discussione francese in tema di valorizzazione del premier, propose nella seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 un sistema di formazione del governo che prevedeva, come in Francia, il voto di fiducia al solo primo ministro, allo scopo di far risaltare la sua preminenza all'interno della compagine ministeriale.[71] La proposta non fu però accolta e la Costituzione della Quarta Repubblica non fornì in linea generale molti altri spunti ai sostenitori di un regime parlamentare razionalizzato, i quali non poterono che prendere atto che l'ampio dibattito

68 AC, seduta antimeridiana di mercoledì 26 novembre 1947, p. 2497.

69 AC, seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947, p. 1885.

70 Cfr. P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese,* Milano, Giuffré, 1998.

71 AC, CC, 2SC, Prima Sezione, 8 gennaio 1947 (pom.), pp. 59-65.

sorto in Francia negli anni Trenta e proseguito durante la Resistenza non aveva alla fine prodotto i risultati sperati. A causa dei suoi eccessi in senso parlamentaristico, la Costituzione francese del 27 ottobre 1946 finì anzi per diventare ai loro occhi una sorta di contro-modello, il riferimento al quale poteva servire per mettere in risalto il più accurato lavoro che i costituenti italiani stavano compiendo. È quel che fece il 12 marzo 1947 il presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, rispondendo alle critiche formulate da chi, a cominciare da Vittorio Emanuele Orlando, non riteneva che il progetto da essa presentato garantisse un'equilibrata ripartizione dei poteri:

> Insomma, onorevoli colleghi, per un giudizio complessivo, vi prego di tener presente il nostro progetto e la Costituzione francese, anche nel suo ultimo testo emendato ed oggi in vigore. Nella Costituzione francese vi è una Camera sola, ed a fianco un Consiglio, un organo puramente consultivo; noi abbiamo due Camere, con una piena parità, che in certe occasioni si riuniscono in Assemblea Nazionale. Abbiamo il Capo dello Stato, che può sciogliere il Parlamento; in Francia, no; soltanto quando vi sono state due crisi, ed è il Consiglio dei Ministri che può sciogliere la Camera. Abbiamo la Corte costituzionale. Abbiamo un insieme di garanzie. Non so come si possa far credere totalitaria e rivoluzionaria questa forma di Costituzione, che si propone all'Italia, e che, sono sicuro, finirà con l'essere riconosciuta liberale e democratica.[72]

Alcuni mesi dopo, il 19 settembre, invitando i critici del progetto di Costituzione a prendere atto che «di Costituzioni belle al mondo» non se ne trovavano poi molte, Ruini ribadì a proposito di quella della Quarta Repubblica: «È notevole; ma non è un capolavoro; non è dopo tutto superiore a questa che stiamo fabbricando».[73]

Una certa influenza, comunque, la nuova Costituzione la esercitò anche su alcuni articoli in tema di istituzioni. Ad esempio, il progetto della Commissione dei 75 non prevedeva, riguardo alle prerogative del presidente della Repubblica (il cui mandato era di sette anni secondo il modello della Terza Repubblica), né la facoltà di chiedere una nuova deliberazione alle Camere prima della promulgazione di una legge, né quella di inviare loro dei messaggi. La loro introduzione avvenne nell'ottobre 1947 durante la discussione in Assemblea e fu motivata anche dall'esempio degli artt. 36 e 37 della carta costituzionale francese,[74] a dimostrazione di come essa rimanesse un

72 AC, seduta di mercoledì 12 marzo 1947, pp. 2023-2024. Cfr. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia,* Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 231-234.

73 Si veda la nota 1 del presente saggio.

74 Nella seduta antimeridiana di martedì 14 ottobre Aldo Bozzi, secondo il quale non era possibile escludere completamente il capo dello Stato dal processo di formazione della legge, propose il seguente emendamento che ricordava l'art. 3 dello Statuto albertino e che ovviamente suscitò una levata di scudi: «La funzione legislativa è collettivamente esercitata dal Presidente della Repubblica e dalle due Camere». Lo stesso Bozzi si era però richiamato, ponendola come una delle soluzioni possibili, all'art. 36 della Costituzione francese, in virtù del quale «dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être réfusée». Giovanni Persico, intervenendo sulla questione, aprì la porta a questo tipo di soluzione,

punto di riferimento costante.

La percezione di una Costituzione francese sensibilmente più squilibrata e meno innovativa di quella italiana, emersa nella fase costituente, si sarebbe rafforzata negli anni a venire a causa della forte instabilità che avrebbe contrassegnato la realtà politico-governativa d'oltralpe. E dopo il passaggio alla Repubblica gollista nel 1958, dovuto all'incapacità di trovare una soluzione alla crisi algerina, l'idea di una debolezza istituzionale endemica della Repubblica "sorella" o quanto meno "cugina" del 1946 si sarebbe definitivamente consolidata, offuscando in misura eccessiva, peraltro (ma del resto questo accadde per decenni anche nella memoria collettiva francese[75]), i risultati da essa comunque raggiunti in campo economico e sociale e nell'avvio – sia pure con vertiginose oscillazioni – dell'integrazione europea.[76]

5. Un monito per i costituenti italiani

A conclusione dell'analisi di quanto abbia inciso la fondazione della Quarta Repubblica sulla transizione costituzionale italiana, occorre chiedersi se essa esercitò un'effettiva influenza anche sullo spirito costituente dei soggetti politici. La risposta che si può dare è che la sofferta esperienza francese agì come un significativo elemento di dissuasione: gran parte degli attori politici italiani ne trasse un severo avvertimento sui gravi rischi di delegittimazione dell'operato costituente cui poteva condurre l'esasperazione dei conflitti. Così, il 12 marzo 1947 Meuccio Ruini, rispondendo alla critica mossa alla Commissione dei 75 di aver tardato a presentare il progetto di Costituzione, affermò che era «opinione diffusa» che se in Francia «si fosse messo un po' più di tempo» nello scrivere la Costituzione, si sarebbe forse «evitata la doppia vicenda».[77]

La forza politica che apparve come la più propensa a tener conto della lezione francese fu il Pci. Il partito di Togliatti adottò alla Costituente una strategia di dialogo che contrastò in maniera palese con l'intransigenza mostrata dal Pcf. Una delle motivazioni di questo diverso comportamento fu, come si è accennato, il timore che si decidesse alla fine di seguire anche in Italia la strada del referendum confermativo. Era

che Meuccio Ruini prese a sua volta in considerazione qualificandola come «il veto sospensivo» configurato dalla «classica dottrina francese» (pp. 1179-1181). Nella seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre, Persico propose l'emendamento «il Presidente della Repubblica può inviare messaggi alle Camere» prendendo spunto dall'esempio americano e dall'art. 37 della Costituzione della Quarta Repubblica: «Le Président de la République communique avec le Parlement par des messages adressés à l'Assemblée nationale» (pp. 1446-1447).

75 Cfr. F. Fogacci, *La fabrication du mythe: la "légende noire" de la IVe République. Un regard historique sur la mobilisation de la Constitution de 1946 par le discours politique,* in Cartier e Verpeaux (sous la direction de), *La Constitution du 27 octobre 1946,* cit., pp. 105-121.

76 Cfr. J. Raflik, *La République moderne. La IVe République 1946-1958,* Paris, Éditions du Seuil, 2018.

77 AC, seduta di mercoledì 12 marzo 1947, p. 2012.

uno scenario da scongiurare, secondo quanto affermarono Ruggero Grieco e Palmiro Togliatti nella riunione congiunta del comitato centrale e del gruppo parlamentare che si svolse nel febbraio 1947, perché vi era il rischio che una nuova contrapposizione referendaria, dopo quella del 2 giugno, spaccasse il paese ridando slancio alle forze monarchiche. L'esortazione a evitare il riprodursi di un clima di scontro simile a quello francese fu espressa con chiarezza in quella sede da Mario Montagnana:

> Dobbiamo evitare ciò che è accaduto in Francia dove è stato inevitabile avere due Assemblee costituenti, referendum ed altre cose del genere; e ciò noi dobbiamo evitarlo tanto più che da noi la Repubblica è passata soltanto con due milioni di maggioranza mentre dieci milioni di italiani hanno votato per la monarchia; ecco quindi la necessità che la nuova Costituzione repubblicana venga approvata a grande maggioranza.[78]

Che la Costituzione dovesse per quanto possibile unire, e non dividere, era comunque una convinzione comune alle principali forze costituenti italiane.[79] Il monito che si poteva ricavare dalla vicenda francese era da prendere sul serio anche perché in Italia non vi era la valvola di sicurezza di una tradizione repubblicana consolidata dalla storia, di una dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino con cui riannodare i fili. Se la debolezza del patto costituzionale alla base della Quarta Repubblica era in parte compensata dal radicamento di un insieme di valori repubblicani che trovavano espressione anche in forme simboliche profondamente sentite, in Italia il nuovo regime politico da costruire non poteva poggiare su garanzie di questa natura. Nel descrivere il 17 marzo in Assemblea il lavoro della Commissione dei 75 di cui era membro, il socialista Pietro Mancini mise fortemente l'accento su questa differenza cruciale: «Non avevamo dinanzi a noi che il vuoto. Diciamolo apertamente: la Francia aveva nel suo attivo tredici Costituzioni, come abbiamo appreso dall'onorevole Nitti; ma, più di siffatte Costituzioni, aveva nel suo passato una filosofia, una tradizione, una rivoluzione». Questo «vuoto», proseguiva Mancini, era stato però controbilanciato nella Commissione dei 75 da «una grande fede»: «quella di dare al Paese un progetto di Costituzione, per cui potemmo vincere tutte le prevenzioni della passione di parte e trovare nella discordia la concordia».[80] La differenza tra la tradizione politico-costituzionale francese e quella italiana fu in più di un'occasione richiamata da Meuccio Ruini. Nel discorso conclusivo del 22 dicembre 1947, a cui fece seguito il voto finale sulla Costituzione, egli ribadì che non sarebbe stato possibile replicare la scelta della seconda Costituente francese sul tema chiave della proclamazione dei diritti:

78 Fondazione Gramsci, Archivio del Partito comunista italiano, Archivio M, mf. 276, Comitato centrale, riunione del 27-28 febbraio 1947, p. 56.

79 Cfr. E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica,* Bologna, Il Mulino, 2012.

80 AC, seduta pomeridiana di lunedì 17 marzo 1947, pp. 2217-2218.

Nella enunciazione dei diritti e doveri dei cittadini, se la Francia, che ha una tradizione superba di tali dichiarazioni, ha potuto rimettersi ad esse, noi, che non l'abbiamo, siamo tenuti a formulare noi, per la prima volta, questi diritti e questi doveri. Lo abbiamo fatto non senza vantaggi e passi avanti.[81]

Da parole come queste emerge che i costituenti italiani erano consapevoli di avere maggiori responsabilità rispetto ai colleghi francesi: la posta in gioco era la costruzione di una idea della nazione profondamente rinnovata dopo il tramonto dell'esperienza liberale, la vocazione totalitaria del fascismo e le macerie della guerra. La Costituzione repubblicana italiana[82] assumeva perciò una più forte valenza identitaria. L'uso così frequente al suo interno del termine "Repubblica" in funzione di soggetto ne fu una manifestazione molto importante: esso ricorreva ben 17 volte in forma esplicita,[83] e si può certamente aggiungere all'elenco il genitivo di pertinenza del fondamentale secondo comma dell'art. 3. Non essendovi, come in Francia, una forte tradizione repubblicana, era attraverso gli articoli della Costituzione che la Repubblica rivelava la sua essenza a se stessa e ai cittadini, con le voci verbali "riconosce", "garantisce", "promuove", "tutela", "incoraggia" e così via. La comunità nazionale doveva trovare nei principi repubblicani proclamati dalla Costituzione le basi di una nuova convivenza.

Questa declinazione molto articolata della missione attribuita alla Repubblica – che fu oggetto di critica da parte di Francesco Saverio Nitti[84] – rappresentò una specificità della Costituzione italiana rispetto a diverse altre Costituzioni repubblicane[85] e in particolare, per quanto ci riguarda, a quella francese del 27 ottobre 1946, dove il termine "Repubblica", come soggetto, compariva solo due volte. Si potrebbe pensare che nel testo francese l'uso limitato del termine dipendesse, in buona misura, dall'assenza di un'ampia parte dedicata all'elencazione dei diritti. Se andiamo tuttavia a prendere in esame anche in questo caso il progetto approvato dalla prima Costituente, in cui ai diritti era invece riservato ampio spazio, possiamo constatare che in esso il soggetto "Repubblica" non ricorreva comunque più di quattro volte. Sembra un paradosso, visto il maggiore radicamento in Francia dell'idea repubblicana; ma in realtà era proprio questo radicamento a rendere meno necessaria la costante presenza

81 AC, seduta pomeridiana di lunedì 22 dicembre 1947, p. 3592.

82 Sulla definizione della Repubblica nell'art. 1 cfr. F. Bonini, *Quale Repubblica,* in F. Bonini, T. Di Maio, G. Tognon (a cura di), *L'Italia europea. Dall'unificazione all'Unione,* Roma, Studium, 2017, pp. 326-336.

83 In diversi articoli, inoltre, dopo essere stato esplicitato nel primo comma, il soggetto ricorre nei commi successivi in forma implicita.

84 Egli infatti affermò: «Si parla sempre di Repubblica, mai dello Stato. Si vuole affermare che la Repubblica esiste. Non avremo bisogno di questa affermazione ripetuta e continua, se veramente ci crediamo» (AC, seduta pomeridiana di sabato 19 aprile 1947, p. 3094).

85 Nella stessa Costituzione spagnola del 1931 è più frequente l'uso del termine "Stato".

della République nel lessico della Costituzione.[86]

La Costituzione repubblicana italiana nasceva quindi con obiettivi più ambiziosi perché doveva procedere a una più organica riconfigurazione del sistema dei valori. Perdere questa sfida a causa di scontri analoghi a quelli del processo costituente francese avrebbe avuto conseguenze estremamente gravi. Le tensioni prodottesi oltralpe tra i diversi attori indebolirono la nascente Quarta Repubblica. Ma forse concorsero, assumendo un valore di avvertimento sugli effetti ancora più pesanti di una loro replica al di qua delle Alpi, a rendere più solide le fondamenta dell'Italia repubblicana, che furono in grado di resistere, pur tra molteplici difficoltà, alle potenti scosse della guerra fredda.

86 Una missione molto importante nel preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946 è attribuita alla "nazione". È la "nazione", infatti, ad assicurare «à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement», a garantire a tutti «la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs», a proclamare la solidarietà e l'eguaglianza di fronte agli oneri derivanti dalle calamità nazionali, a garantire «l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture».

DANIELA PREDA

VERSO L'ARTICOLO 11: ORIZZONTI INTERNAZIONALI E PROSPETTIVE EUROPEE

Esito di un processo di liberazione e di rottura con un regime agli antipodi dell'ordinamento che si andava prefigurando, la nuova Costituzione non avrebbe potuto prescindere dall'analisi delle esperienze passate né ignorare quelle *in nuce*, lasciandone traccia nella trama costituzionale dei diritti inviolabili e nell'intuizione di un ordinamento internazionale capace di «assorbire le sovranità nazionali».[1]

L'art. 11 è la traduzione in termini giuridici della volontà di pace che emerge nel secondo dopoguerra. Rappresenta il punto di coesione di culture politiche che, nel periodo tra le due guerre e durante il secondo conflitto mondiale, di fronte alla degenerazione degli Stati nei totalitarismi e alle stragi prodotte dall'ostilità endemica sul continente, avevano affrontato il tema dello Stato nazionale, giungendo, seppur con accenti diversi ed esiti differenziati dal punto di vista della concreta realizzazione istituzionale, a una medesima conclusione: la necessità, nel mondo postbellico caratterizzato dal passaggio al sistema mondiale degli Stati, di superare la sovranità assoluta degli Stati nazionali europei.

L'art. 11 riflette anche la sostanziale dicotomia dei due macro indirizzi politico-culturali destinati a superare l'idea assoluta della Nazione: quello internazionale e

1 E. Bettinelli, *"Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come "autodisciplina democratica"*, in «Il Politico», 3, 2017, pp. 41-75.

quello sovrannazionale.[2] Le incertezze di molti uomini politici su questo tema si tradurranno in formule giuridiche ampie di carattere internazionalistico che, pur non facendo riferimento all'Europa come ambito specifico di applicazione, esprimeranno anche l'apertura sovrannazionale auspicata dai costituenti.[3]

La difficoltà del compito risulta evidente: lo Stato nazionale sovrano era stato codificato nel corso della storia moderna e contemporanea come modello per eccellenza di statualità, quasi l'ultima tappa, quella definitiva, di un percorso storico che aveva attraversato i secoli, il che rendeva difficile anche solo ipotizzarne il superamento e, ancor più, individuarne le strategie. La prima organizzazione internazionale permanente (la Società delle Nazioni), dopo aver suscitato vaste illusioni, aveva fallito nel suo compito di mantenimento della pace e di sviluppo della cooperazione internazionale. Si trattava dunque di individuare nuove vie.

Già nel 1941, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi scrivevano nel *Manifesto di Ventotene* che il nuovo fronte del progresso si attestava sulla linea rivoluzionaria della lotta per il superamento dello Stato nazionale e per la creazione di uno Stato federale.[4] Come già Cattaneo aveva prefigurato a metà Ottocento, il federalismo europeo avrebbe potuto costituire quella sintesi istituzionale in grado di conciliare internazionalismo e sovrannazionalità e inaugurare una nuova concezione delle relazioni internazionali, attraverso l'affermazione del sistema democratico-liberale su ampi spazi.[5]

A fine guerra, l'idea di una Costituente europea appariva tuttavia utopistica. Già in uno scritto del settembre 1944, Spinelli notava:

> Essendo finora mancato anche il più embrionale organo di rappresentanza popolare europea non è da sperare che dall'oggi al domani si possa riunire una costituente europea, così come potrebbe riunirsi una costituente nazionale, che rediga le tavole fondamentali dello Stato federale europeo e le

2 Cfr. D. Preda, *Prove di convivenza tra regionalismo e internazionalismo: il Piano Briand e le aperture europeiste di Sumner Wells*, in G. Finizio (a cura di), *L'Organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*, Padova, Cedam, 2020, pp. 29-41.

3 Cfr. S. Aloisio, *Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea*, in *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2000. L'esigenza di individuare, sulla base dei principi del diritto internazionale e del diritto costituzionale, l'*iter* più idoneo per giungere alla creazione della Federazione europea è sottolineata da P. Calamandrei, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea* (1948), ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 440.

4 A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene* (*Manifesto per una Europa libera e unita*), documento redatto e diffuso dattiloscritto nel luglio 1941, pubblicato con prefazione di E. Colorni in A. Spinelli, E. Rossi, *Problemi della federazione europea*, 1944 e ripubblicato dal Movimento federalista europeo, per le edizioni de Il Mulino, Bologna, 1970 e Bologna, 1991 (con un saggio di N. Bobbio).

5 È nota la frase di Cattaneo «Solo al modo della Svizzera e degli Stati Uniti può accoppiarsi unità e libertà» (C. Cattaneo, *Lettere 1821-1869*, a cura di C.G. Lacaita, Milano, Mondadori, 2003). Sul federalismo di Cattaneo e sulla sua eredità cfr. D. Preda e C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

presenti ad ogni singola nazione perché questa decida se aderirvi o meno.[6]

E aggiungeva:

Non alla ricostruzione di questa assoluta sovranità dobbiamo perciò mirare, ma all'immissione della nostra nazione in una superiore comunità di popoli liberi. Ad altre nazioni più potenti di quella italiana spetterà di fare i primi passi, ma la nostra adesione attiva a tali iniziative o il nostro tacito sabotaggio potranno essere forse anche decisive per la loro riuscita o per il loro fallimento.[7]

Mentre nel *Manifesto di Ventotene*, infatti, si ipotizzava che, una volta che gli eserciti alleati avessero liberato i territori europei, proprio in questi territori, sulle rovine delle vecchie amministrazioni statali, delle vecchie burocrazie, degli apparati militari, cioè in totale assenza degli Stati nazionali, sarebbe stato possibile proporre il superamento degli Stati sovrani di carattere ottocentesco e la creazione di una federazione europea, la progressiva liberazione del Continente europeo aveva favorito la ricostruzione degli Stati nazionali d'anteguerra nell'ambito di una nuova Europa bipolare.

Venuta meno la prospettiva rivoluzionaria di una Costituente europea, Spinelli aveva tentato di rendere pensabile l'obiettivo costituzionale europeo facendo riferimento alle Assemblee costituenti nazionali. In quasi tutti i Paesi europei, con la fine della guerra, sarebbero state convocate – pensava – Assemblee costituenti al fine di rivedere e migliorare strutture politiche che avevano dato prova di poter condurre a degenerazioni. A quelle Assemblee egli riteneva si potesse affidare il compito di dar forma alla Federazione europea.

Le correnti federaliste dei diversi Paesi devono porsi il compito immediato di ottenere che le maggioranze delle Assemblee Costituenti (o dei Parlamenti regolari nei Paesi che non avranno Costituente, ma che dovranno comunque risolvere nuovi problemi istituzionali e politici) decidano di accingersi alla elaborazione delle istituzioni fondamentali della Federazione Europea, d'accordo con gli altri Paesi europei che abbiano preso la stessa decisione. Non è necessario a questo scopo abbattere i partiti esistenti; bisogna convincere i loro nuclei dirigenti della necessità di coronare la loro attività nazionale con questa internazionale, quali che siano le loro divergenze su altri problemi.[8]

Avrebbe ripreso, ampliandolo, il tema delle Costituenti nazionali in un articolo del 1945 indirizzato alla Francia, invitando quel Paese a farsi promotore di un progetto costituente europeo basato sulle Assemblee costituenti nazionali.

6 A. Spinelli, *Le vie della politica estera italiana*, in «L'Unità europea», settembre-ottobre 1944, ripubblicato in Id., *Dagli stati sovrani agli Stati uniti d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 157-166.

7 *Ibid*., p. 166.

8 A. Spinelli, *Lettera a Camus*, in Id., *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, cit., pp. 167-172 (la citazione è alle pp. 170-171).

Ogni volta che si medita sul problema della costituzione che l'Europa democratica dovrebbe avere per conservare alle sue nazioni l'autonomia di cui sono tanto gelose e per imporre loro il rispetto d'una giusta legge internazionale, si giunge alla conclusione che occorre stabilire una divisione tra le diverse parti di cui si compone la sovranità di uno Stato. […]. Ci sono ormai delle funzioni che non possono più essere esercitate da ciascuno Stato separatamente perché riguardano tutta la comunità dei popoli europei. Questa parte della sovranità deve essere ceduta a una federazione. […]. La Francia dovrà indirizzarsi a tutti gli Stati del continente e proporre loro che, sotto l'egida dell'organizzazione mondiale di sicurezza, le Assemblee costituenti o i Parlamenti dei diversi Paesi designino nel loro seno delle commissioni rappresentative le quali si riuniranno allo scopo di elaborare in comune un progetto di patto fra i paesi europei per risolvere le difficoltà comuni e stabilire la pace e la concordia nel continente. Questo progetto dovrà quindi essere presentato ai differenti Paesi e si dovrà passare alla creazione delle istituzioni progettate dal momento che esso sarà stato accettato da un numero minimo di Paesi.[9]

A Liberazione avvenuta, un'importante opera di sensibilizzazione degli ambienti politici e giuridici circa la necessità che nella Costituzione fosse espressa chiaramente la volontà dell'Italia di far parte di organismi internazionali ed europei era svolta anche da Piero Calamandrei.[10] Nel settembre del '45, sul «Corriere d'informazione», egli affermava la necessità di prevedere nella Costituzione, in direzione della federazione europea, delle «ammorzature[11] giuridiche» che avrebbero potuto per il futuro «servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale».[12] Riteneva, in particolare, che sarebbe stato opportuno inserire nella Costituzione non solo una formula di rinunzia a parte della sovranità (esercito, moneta, passaporti, dogane), ma anche la creazione di un supremo organo costituente che avesse il potere «di tradurre in atto una parziale rinunzia alla sovranità interna», quando questa potesse «servire alla formazione di una sovranità internazionale superiore agli Stati».[13]

Le Assemblee costituenti nei diversi Paesi usciti dalla guerra non avrebbero im-

9 Albert Altier [Altiero Spinelli], *Les tâches de la politique extérieure française*, in «Cahiers de la Fédération européenne», agosto 1945, ripubblicato in A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 55-64 (la citazione è alle pp. 59-60).

10 Cfr. C. Rognoni Vercelli, *L'obiettivo europeo nell'impegno costituente di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei e la Costituzione*, a cura della FIAP, Milano, M. B. Publishing, 1995, pp. 68-80.

11 Calamandrei fa qui riferimento alle pietre sporgenti lasciate nelle pareti dagli architetti – le ammorzature, appunto – e destinate a servire da appoggio a nuove ali di un edificio.

12 P. Calamandrei, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in «Corriere d'informazione», vol. I, n. 96, 11 settembre 1945, ripubblicato in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, Firenze, La Nuova Italia, 1966, I, pp. 412-416 e in P. Calamandrei, *Costruire la democrazia: premesse alla Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1995, pp. 165-170. Si veda inoltre la traduzione inglese in W. Lipgens, W. Loth, *Documents on the History of European Integration*, vol. III, *The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, Berlino-New York, De Gruyter, 1988, pp. 148-151.

13 Calamandrei, *Costituente italiana e federalismo europeo*, cit.

boccato la via istituzionalmente innovatrice indicata da Spinelli e Calamandrei, ma avrebbero inserito all'interno delle Costituzioni nazionali articoli atti a consentire, su un piano di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicurasse la pace e la giustizia tra le nazioni.

Il percorso che conduce, in Italia, alla stesura dell'art. 11 fu innescato da una ampia e variegata istanza di rinnovamento politico e istituzionale. Nel secondo dopoguerra era viva nel Paese l'esigenza di chiamare a raccolta tutte le energie intellettuali disponibili come guida illuminata per un'opinione pubblica che, uscendo dal fascismo, volesse prendere coscienza non solo delle grandi questioni istituzionali, economiche e sociali di cui l'Assemblea costituente avrebbe dovuto occuparsi, ma anche di quegli orientamenti di politica estera che nel corso del Ventennio erano stati ai più preclusi. Facendosi interprete di queste esigenze sia di carattere pedagogico, al fine di riavvicinare il popolo italiano alle forme plurali della democrazia e riscoprire il fecondo intreccio fra cultura e politica, sia di profonda riforma istituzionale, tale da formalizzare e cristallizzare i cambiamenti scaturiti dalla tensione ideale post bellica, il 12 luglio 1945 il governo Parri, poco dopo la sua formazione, istituì il Ministero senza portafoglio per la Costituente con il compito di preparare l'Assemblea costituente. All'interno del Ministero fu creata una Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nell'ambito della quale la prima Sottocommissione fu incaricata di studiare i temi di politica estera, con particolare riferimento alla rinuncia alla guerra.[14] La relazione preliminare su questi temi venne presentata da Roberto Ago e Gaetano Morelli e diede luogo a una discussione ampia, in cui non mancarono le critiche all'impostazione data dai relatori, che si concluse con il suggerimento d'inserire nel preambolo della Costituzione un articolo generico indicante il fine della pace e il favore dello Stato italiano per nuove forme di organizzazione internazionale.[15]

Eletta il 2 giugno del 1946, l'Assemblea costituente[16] avviò i suoi lavori, come è noto, il 25 di quel mese, nominando alla presidenza Giuseppe Saragat e creando al suo interno una Commissione per la Costituzione, composta di 75 membri e presieduta da Meuccio Ruini, incaricata di redigere il progetto generale della costituzione.

14 Cfr. G. Fiocco, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana: genesi ed elaborazione dell'art. 11*, in *1946, la costruzione della cittadinanza. L'Annale Insifar*, Milano, FrancoAngeli, 2018.

15 Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea Costituente, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, Failli, 1946.

16 Tra le numerose opere sulla Costituente, cfr. F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica: mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018; L. Bonanate, *Costituzione italiana: articolo 11*, Roma, Carocci, 2018; N. Ronzitti (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; G. Fagiolo, *La Costituzione della Repubblica italiana. L'iter parlamentare articolo per articolo*, vol. I, Roma, Ed. Logos, 1992.

Nell'adunanza plenaria del 25 luglio 1946, vennero create tre sottocommissioni; la prima, quella relativa ai «Diritti e doveri dei cittadini», presieduta da Tupini, era chiamata ad affrontare anche il tema dello Stato e dei suoi rapporti con gli altri ordinamenti giuridici. Se, infatti, compito prioritario della Costituente doveva essere quello di delineare la forma del nuovo Stato, nel mondo unificato del dopoguerra sarebbe stato inconcepibile che uno dei diritti fondamentali del cittadino – la pace – venisse affidato all'anacronistica difesa dello Stato nazionale.

Basti pensare all'uopo alle parole che, con riferimento al trattato di pace firmato dall'Italia, avrebbe pronunciato il presidente del Consiglio italiano, Alcide De Gasperi, nel novembre 1948 alle *Grandes Conférences catholiques* di Bruxelles. Nella prospettiva della creazione di un sistema internazionale che garantisse la pace, De Gasperi arrivava quasi a irridere quel trattato, tanto iniquo quanto ormai «anacronistico e sorpassato»,[17] che i vincitori avevano imposto all'Italia: esso imponeva infatti di smantellare fortezze che avrebbero potuto ritardare l'invasione, di consegnare navi. «Nella nostra sventura – affermava – noi ridivenimmo più che mai consapevoli della comune civiltà e del nostro comune destino».[18] L'Italia era «pronta ad imporsi […] quelle autolimitazioni di sovranità che la rendono sicura e degna collaboratrice di un'Europa unita in libertà e in democrazia»,[19] augurandosi che anche gli altri popoli europei, «abbandonando gli egoismi propri di tradizioni ormai sorpassate»,[20] fossero pronti a negligere l'abilità della tattica machiavellica e a confidare nelle grandi linee strategiche d'una solidarietà rinnovatrice. Si trattava cioè, nel nuovo contesto storico postbellico, di trasferire democrazia e diritti a livello internazionale, oltrepassando i confini tra gli Stati. Ed era chiara la percezione che l'Italia, proprio in virtù del suo passato prossimo di Paese sconfitto e dilaniato al proprio interno, fosse più disposta rispetto ad altri Stati europei a entrare in una nuova dimensione dei rapporti internazionali, non più basata sulla politica di potenza, ma fondata piuttosto su una politica d'integrazione.

È interessante al riguardo ricordare anche come, proprio in occasione del dibattito sulla ratifica del Trattato di pace, nel luglio 1947, l'allora ministro del Bilancio e futuro presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, avesse pronunciato in aula un discorso in cui, volendo proporre concretamente una via d'uscita al nazionalismo nefasto fautore di guerra, tratteggiava le linee essenziali di un nuovo sistema di rapporti internazionali, basato non più sulla sovranità assoluta degli Stati, cui imputava la vera causa

17 A. De Gasperi, *Le basi morali della democrazia*, discorso pronunciato alle *Grandes Conférences catholiques* di Bruxelles il 20 novembre 1948, in A. De Gasperi, *L'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di M.R. De Gasperi, Brescia, Morcelliana, 2004, pp. 55-71 (citazione a p. 70).

18 *Ibid*.

19 *Ibid*., p. 71.

20 *Ibid*.

del processo disgregativo della stessa civiltà europea, quanto sulla limitazione della sovranità nazionale che avrebbe permesso di dar corpo all'unificazione dell'Europa.

> Se noi – concludeva Einaudi – non sapremo farci portatori di un ideale umano e moderno nell'Europa d'oggi, smarrita ed incerta sulla via da percorrere, noi siamo perduti e con noi è perduta l'Europa. Esiste, in questo nostro Vecchio continente, un vuoto ideale spaventoso […]. L'Europa che l'Italia auspica, per la cui attuazione essa deve lottare, non è un'Europa chiusa contro nessuno, è un'Europa aperta a tutti, un'Europa nella quale gli uomini possano liberamente far valere i loro contrastanti ideali e nella quale le maggioranze rispettino le minoranze e ne promuovano esse medesime i fini, sino all'estremo limite in cui essi siano compatibili con la persistenza dell'intera comunità. Alla creazione di quest'Europa, l'Italia deve essere pronta a fare sacrificio di una parte della sua sovranità.[21]

Analoghi sentimenti europeistici coltivava il ministro degli Esteri Carlo Sforza, il quale, sempre con riferimento al trattato di pace, scriveva all'amico presidente della Cecoslovacchia, Edvard Beneš: «De Gasperi et moi nous avons rendu un service au pays et à l'apaisement européen – qui est aussi un intérêt italien».[22] Solamente il principio dell'interdipendenza tra gli Stati e l'affermazione della causa europea nella quale fermamente credeva e per la quale si sarebbe battuto durante il suo mandato, avrebbero potuto, a suo giudizio, superare le contraddizioni di quel trattato «sot, injuste, tourné vers le passé au lieu que vers l'avenir».[23]

Istanze europeiste e federaliste sarebbero emerse a più riprese, traducendosi anche in appelli appassionati. Basti ricordare al riguardo che il Movimento federalista europeo, già nel febbraio del 1946, chiedeva e otteneva un incontro con la Commissione affari esteri della Consulta e, sempre in quell'anno, si susseguivano dichiarazioni di esponenti di varia estrazione politica, tra cui quelle di Guido Gonella e di Ferruccio Parri, così come del Gruppo socialista all'Assemblea costituente, favorevoli a limitazioni di sovranità nazionale volte alla realizzazione di forme federative.[24] Nel maggio del 1947, inoltre, sarebbe stato creato all'interno dell'Assemblea costituente un attivo Comitato parlamentare italiano per l'unione europea.[25]

---

21 Discorso di Einaudi all'Assemblea costituente, 29 luglio 1947, in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986 (prima edizione Milano, Edizioni di Comunità, 1948), pp. 44-51 (citazione a p. 49).

22 Lettera di Sforza a Beneš, 19 marzo 1947, citata in R. Merlone, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 292. Sull'europeismo di Sforza cfr. C. Sforza, *O federazione europea o nuove guerre*, Firenze, La Nuova Italia, 1948.

23 *Ibid*.

24 Cfr. F. Zucca, *Celeste Bastianetto, un cattolico federalista. Nuove prospettive di ricerca*, in C. Rognoni Vercelli, D. Preda (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2005, tomo 2, pp. 777-808 (citazione a p. 796); C. Rognoni Vercelli, *Relazione*, in *Resistenza e Costituzione*, Roma, FIAP, 1995.

25 Cfr. il saggio di G. Levi, *Il Comitato parlamentare italiano per l'unione europea (1947-1948)*, in questo volume. Sull'impegno successivo del Gruppo all'interno del Parlamento italiano mi permetto di rinviare al mio articolo *Il Gruppo parlamentare per l'Unione europea nel*

Se i costituenti potevano dirsi in gran parte d'accordo nel promuovere un assetto della comunità internazionale diverso dal passato, meno decisa rispetto alla fermezza espressa dalle più alte cariche dello Stato e agli auspici delle *élites* europeiste appare all'interno dell'Assemblea la volontà di creare organizzazioni a livello continentale che si fondassero sulla limitazione della sovranità degli Stati e d'introdurre nella carta costituzionale alcuni principi federalisti. La prima bozza del futuro articolo 11, sottoposta alla discussione della prima Sottocommissione, il 3 dicembre 1946, dal democristiano Giuseppe Dossetti,[26] non contiene richiami all'Europa:

> Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli. Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della Patria.[27]

In apertura del dibattito, l'idea stessa d'inserire nella Costituzione qualsiasi riferimento a limitazioni di sovranità veniva contestata dal demolaburista Mario Cevolotto, relatore con Dossetti della prima Sottocommissione,[28] il quale proponeva di limitare la discussione alla sola prima parte dell'articolo, sostenendo come il principio fissato nella seconda parte dovesse costituire piuttosto materia di trattative e di rapporti internazionali.[29] Il democristiano Camillo Corsanego, espressione, con Dossetti e Tupini, di un mondo cattolico che stava abbracciando le idee di sopranazionalità,[30] replicava che redigere una costituzione moderna la quale spezzasse «l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo», accettando da un lato limitazioni di sovranità nell'interesse della pace internazionale e riconoscendo, dall'altro, un'autorità superiore che dirimesse tutte le controversie, gli pareva «mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale».[31] Anche la risposta di Dossetti

---

Parlamento italiano, in «I Temi», 12, 1997, pp. 71-82.

26 Cfr. L. Elia, *Dossetti alla Costituente*, in *Giuseppe Dossetti all'Assemblea costituente e nella politica italiana*, Atti del convegno della Fondazione Camera dei deputati 5 dicembre 2006, Roma, Camera dei deputati, 2007.

27 Rimane ancora da delibare la questione relativa al termine "Patria", che il resoconto sommario della seduta riporta alla fine dell'articolo. Alla luce dell'*iter* successivo, in cui tale termine non compare più, infatti, potrebbe supporsi un *lapsus calami* (cfr., a titolo esemplificativo, Principi fondamentali, art. 11, seduta del 3 dicembre 1946, a cura di F. Calzaretti, in https://www.nascitacostituzione.it/ 01principi/011/index.htm), non ancora peraltro dimostrato.

28 Era stata confermata all'interno della Sottocommissione la scelta di nominare relatori appartenenti a schieramenti politici contrapposti.

29 Intervento di Mario Cevolotto, in Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, 3 dicembre 1946, p. 453.

30 Interessante al riguardo il saggio di G.B. Varnier, *Idee e programmi democratici cristiani nella Resistenza: l'ambiente, gli autori, le prospettive*, in «Civitas», 2, 1984, pp. 5-42.

31 Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VI, *Commissione per la Costituzione*, Roma 1970, prima Sottocommis-

era decisa, seppur più sfumata, ponendo l'accento sull'espressione "a condizioni di reciprocità" che prefigurava, a suo parere, «quasi un alibi» che l'Italia avrebbe avuto di fronte alle altre nazioni «per non accettare eventuali limitazioni di sovranità, se non a condizione di reciprocità», e sottolineava nel contempo come l'art. 11 gli sembrasse «non solo opportuno, ma addirittura necessario».[32] L'intervento di Togliatti sarebbe stato risolutivo: egli sosteneva, dissentendo dal democristiano Carmelo Caristia al quale sembrava superfluo l'inserimento nell'articolo di riferimenti alle limitazioni di sovranità, di ritenere invece opportuna l'affermazione nella Costituzione di tale principio, che avrebbe dato risposte positive da parte italiana al movimento internazionale a favore della pace e della creazione di un'organizzazione internazionale «nella quale si cominci a vedere affiorare forme di sovranità differenti da quelle vigenti».[33] A sua volta, il presidente della Sottocommissione, Umberto Tupini, introduceva la prospettiva europea, affermando di essere «favorevole all'idea degli Stati Uniti d'Europa», e suggeriva di affiancare al concetto di autolimitazione della sovranità per l'organizzazione e la difesa della pace, il principio «originale e non compreso in nessuna delle costituzioni moderne» di un'autolimitazione «ai fini della collaborazione tra le nazioni».[34] Ciò avrebbe meglio messo in luce non solo la *pars destruens* rappresentata dalla rinuncia alla guerra, ma anche la *pars construens* di una collaborazione internazionale per il bene comune. Favorevole all'osservazione, Dossetti proponeva tuttavia di limitarsi a invertire la costruzione della frase – «necessarie alla difesa e all'organizzazione della pace» – per meglio far apparire il principio della collaborazione fra le nazioni.

La formula di Dossetti era approvata all'unanimità, con alcune modifiche formali:

> La Repubblica[35] – recitava la nuova formulazione approvata dalla sottocommissione – rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace.[36]

Se l'accordo generale sui contenuti dell'articolo si rivelava ampio, a dimostrazione dell'esistenza sul tema di una forte sintonia fra tutti i rappresentanti dei partiti democratici che dopo l'esperienza del fascismo avevano fatto dell'internazionalismo e del pacifismo un punto cardine dei loro programmi, sarebbe stata la successiva ampia di-

sione, seduta del 3 dicembre 1946, p. 753.

32 *Ibid*.

33 *Ibid*.

34 *Ibid*., p. 754.

35 Il termine "Stato" era sostituito con "Repubblica" su proposta dell'onorevole Francesco De Vita.

36 Sulle modifiche all'art. 11, si veda il commento alla nota 5, p. 182 di G. Fagiolo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit.

scussione sia in seno alla Commissione dei 75 sia in aula a far emergere quelle diffuse istanze europeistiche e federalistiche che nella Sottocommissione erano rimaste sotto traccia, rivelando come, accanto alle aspirazioni internazionalistiche più generiche, aleggiasse ormai tra i costituenti la volontà d'inserire nel testo costituzionale un preciso riferimento all'unificazione continentale.

In sede di Commissione dei 75, il testo messo in discussione il 24 gennaio 1947 risultava leggermente modificato rispetto a quello approvato dalla prima Sottocommissione: «L'Italia rinunzia alla guerra […] e consente, a condizioni di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli». Facendosi interprete del pensiero manifestato dalle correnti dell'azionismo e da numerosi membri dell'Assemblea non digiuni di federalismo,[37] Emilio Lussu presentava un emendamento che consisteva nel sostituire l'espressione «organizzazione internazionale» con quella «organizzazione europea ed internazionale», così motivando la propria richiesta:

> Il desiderio è quello di non escludere la possibilità che, in un futuro prossimo o lontano, sia possibile dare un'organizzazione federalistica all'Europa. Per questa esigenza – concludeva – […] sarebbe opportuno introdurre nella Costituzione questo riferimento ad una concezione federalistica limitata eventualmente anche all'ambito europeo.[38]

Avendo Aldo Moro replicato che il termine «internazionale» era da ritenersi comprensivo di tutte le ipotesi, Lussu avrebbe insistito sul fatto che in Italia, dove, a differenza della Francia,[39] esistevano forti correnti federalistiche, se non si fosse fatto riferimento all'unificazione europea nella Carta costituzionale si sarebbe data l'impressione «che tali aspirazioni non trovino alcun consenso».[40]

La richiesta non era accolta dalla Commissione, ma il tema dell'europeismo sarebbe stato di nuovo ribadito con forza durante la discussione generale del progetto di Costituzione da parte dell'Assemblea costituente plenaria,[41] iniziata il 4 marzo 1947.

Mentre l'8 marzo Ugo Damiani, esponente del Movimento unionista italiano

37 Oltre a Calamandrei, il riferimento, seppur non esplicito, era in particolare a Lombardi, Valiani, Codignola, Foa. Sull'europeismo azionista, mi sia permesso di rimandare al mio saggio *Gli azionisti e l'unità europea*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda (a cura di), *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza*, Bolohna, Il Mulino, 2012, pp. 91-106.

38 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VI, *Commissione per la Costituzione*, cit., adunanza plenaria del 24 gennaio 1947, p. 166.

39 Spiegava in tal modo l'assenza nel preambolo della Costituzione francese, là dove veniva stabilito il consenso a tutte le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione della difesa della pace, di riferimenti specifici al continente europeo.

40 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VI, *Commissione per la Costituzione*, cit., adunanza plenaria del 24 gennaio 1947, p. 166.

41 Dall'8 febbraio 1947, l'Assemblea costituente era presieduta da Umberto Terracini.

(Mui) che si prefiggeva l'unione di tutte le nazioni libere e democratiche del mondo, ragionava di "Governo mondiale",[42] il 15 marzo, l'on. Gino Pieri,[43] nella doppia veste di deputato socialista e di segretario di una sezione del Movimento federalista europeo, dichiarava di leggere nell'art. 4 (poi art. 11) della Costituzione «l'aspirazione alla creazione dei vincoli federali fra gli Stati europei».[44] Rievocava le origini italiane del Movimento federalista e di tanti pensatori dell'Europa unita – da Mazzini a Cattaneo – la paternità «di sinistra» dell'idea federalista per la quale erano morti gli azionisti Leone Ginzburg e Willy Jervis e il socialista Eugenio Colorni, proclamava che il federalismo del Mfe era un federalismo realista, non utopistico, e sottolineava come «la tendenza federalista» fosse «implicita nel dinamismo della evoluzione politica moderna».[45] Metteva in luce, pertanto, «la necessità di abolire, se non le frontiere politiche, almeno in un primo tempo le frontiere economiche»,[46] arrivando a proporre una delega da parte degli Stati a un consiglio federale dei problemi relativi alla politica estera e all'esercito.

> Il nostro articolo 4 – concludeva – ci potrebbe mettere in condizioni di entrare in intese con la Francia, in modo da costituire un primo nucleo federalista, al quale si aggiungerebbe quasi certamente la Svizzera e poi, probabilmente, le altre nazioni europee.[47]

Emergeva chiaramente dal discorso di Pieri come il riferimento alla sola Onu non potesse tutto comprendere e come esistesse uno iato tra la vocazione internazionalistica asserita nell'articolo e le istanze di carattere sovrannazionale sostenute dai fe-

42 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta dell'8 marzo 1947, p. 279.

43 Marchigiano di origine e perseguitato in epoca fascista per le sue idee socialiste, Pieri prese parte alla Resistenza friulana, venendo arrestato dalla Gestapo nel marzo del '45 e poi liberato a fine aprile per partecipare come intermediario alla resa dei tedeschi.

44 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta del 15 marzo 1947, p. 427.

45 *Ibid*., p. 429. Pieri metteva in evidenza al riguardo che tutti gli Stati «più progrediti politicamente» avevano adottato una forma federale: la Svizzera, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna con il *Commonwealth*, l'Unione Sovietica.

46 *Ibid*., p. 428.

47 «Noi non riteniamo – continuava Pieri, con riflessioni ancor oggi attuali – che il movimento federalista possa, almeno in principio, estendersi in tutta l'Europa; pensiamo che con tutta probabilità si formerà un nucleo centro-occidentale federalista, perché da una parte l'Inghilterra e dall'altra la Russia con la catena degli Stati satelliti, probabilmente resteranno fuori dall'organizzazione. Ma, in fondo, Inghilterra e Russia sono Paesi che possiamo considerare marginali per l'Europa, che hanno il loro centro di gravità fuori dell'Europa: l'Inghilterra lo ha sull'Oceano, la Russia in Asia. Ma è anche possibile che in seguito al trattato di alleanza concluso recentemente a Dunkerque tra la Francia e l'Inghilterra, questa possa essere attirata nell'orbita dell'organizzazione federalista europea. È anche probabile che la Russia si avvicini sempre di più al resto dell'Europa e possa in seguito inserirsi nell'organizzazione federale dell'Europa». *Ibid*., pp. 428-429.

deralisti. Riprendendo il pensiero e le argomentazioni critiche avanzate da Einaudi già a partire dal 1918, con riferimento alla Società delle Nazioni, Pieri sosteneva che l'Onu era destinata a fallire, così come era stato per la Società delle Nazioni, e non sarebbe comunque stata in grado di evitare nessuna guerra, essendo viziata dal mantenimento della sovranità assoluta degli Stati;[48] molto meglio avrebbe servito la causa della pace la costruzione di un'Europa federata, che andasse a pacificare il focolaio d'origine di tutte le recenti guerre. E, nella convinzione che l'idea federalista avrebbe rappresentato «la forza viva ed operante della politica estera della nuova Italia», Pieri si augurava che l'Italia per prima, realizzando questo ideale, potesse riscattarsi dal fascismo. Due giorni più tardi, anche Treves avrebbe chiesto che l'Assemblea affermasse un principio «più positivo», codificando che la guerra non dovesse essere strumento di risoluzione dei conflitti,[49] senza tuttavia superare i confini della collaborazione e dell'arbitrato internazionale, che avevano costituito la grande illusione degli intellettuali socialisti a cavallo tra Otto e Novecento.

Il 22 marzo venivano presentati alcuni emendamenti all'art. 4. Tra questi, quello di Mario Zagari che, nell'ottica della presa di coscienza di "un nuovo ordine pacifico", proponeva di sostituire l'espressione "rinunzia alla guerra" con quella più propositiva "ripudia la guerra" e inserire la dizione: l'Italia «favorisce la creazione e lo sviluppo di organizzazioni internazionali». Ciò al fine di evitare di limitarsi a un ripudio della guerra come strumento di politica nazionale – una sorta di Piano Briand-Kellogg rivisitato – ed esprimere il concetto che l'Italia non semplicemente «consentiva», bensì «voleva» le limitazioni di sovranità.[50] La Commissione, tenendo conto di questo e di altri emendamenti,[51] elaborava il seguente nuovo testo, che veniva sottoposto alla discussione dell'Assemblea plenaria il 24 marzo:

> L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali; e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra i popoli.[52]

48 Cfr. L. Einaudi, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?*, in «Corriere della Sera», 5 gennaio 1918. I saggi federalisti di Einaudi sono raccolti nel volume L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948 (ultima ed. Bologna, Il Mulino, 1986).

49 *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta del 17 marzo 1947, p. 461.

50 Emendamento proposto da Zagari, Binni, Bennani, Zanardi, Carboni, Piemonte, Lami Starnuti, Persico, Fietta, Gullo Rocco, in Assemblea costituente, *Progetto di Costituzione*, Disposizioni generali, n. 9, Emendamenti, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

51 La Commissione accettava in particolare un emendamento di Francesco Saverio Nitti, il quale aveva esortato a eliminare la dizione "la guerra come strumento di conquista".

52 Sulle modifiche all'art. 11, si veda il commento alla nota 5, p. 182 di G. Fagiolo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit.

Nel corso del dibattito, furono soprattutto l'emendamento proposto dal democristiano Celeste Bastianetto[53] e la sua successiva dichiarazione a sostegno della proposta a indicare obiettivi di grande respiro europeo. Presentato nella seduta del 22 marzo,[54] l'emendamento di Bastianetto mirava a inserire nell'art. 4 un riferimento preciso alla volontà di realizzare l'unità europea, semplicemente aggiungendo le parole "alla unità dell'Europa o" dopo "consente, a condizione di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie".[55] L'emendamento era frutto di successive rielaborazioni. Dagli appunti manoscritti rinvenuti nell'archivio privato, emerge come Bastianetto avesse in un primo tempo pensato di proporre una formulazione più esplicita rispetto alla volontà di operare a favore dell'unificazione europea, chiedendo che fosse aggiunta la frase "e mira, nel quadro di tale ordinamento, a raggiungere l'unità dell'Europa" e avesse in seguito preso in considerazione una formulazione meno diretta: "consente, a condizioni di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie alla unità dell'Europa o ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni e i popoli".[56]

Nella dichiarazione a sostegno dell'emendamento, il 24 marzo, Bastianetto affermava in aula, dove interveniva anche come ragazzo del '99 e a nome dei Mutilati di guerra,[57] che, mentre la prima parte dell'articolo poteva considerarsi la sintesi del diritto internazionale in materia di guerra, la seconda avrebbe dovuto contenere forti aspetti propositivi.

53 Nato a San Donà del Piave nel 1899, Bastianetto è in contatto dal 1924 con il movimento Pan-Europa fondato da Coudenhove-Kalergi, che aveva conosciuto a una riunione europeista da lui promossa a Strasburgo e alla quale Bastianetto aveva partecipato come rappresentante del Partito popolare. Alcuni appunti manoscritti rinvenuti nell'archivio di Celeste Bastianetto, presso l'Archivio storico dell'Università di Pavia (ASUPv), Fondi aggregati, fasc. "Stati Uniti d'Europa, prime battute", indicano come già in quegli anni egli si prefiggesse di «guarire l'Europa» attraverso la «costituzione della Federazione degli Stati Uniti d'Europa». Nel 1946 Bastianetto avrebbe aderito al Movimento federalista europeo. Sull'azione europeistica di Celeste Bastianetto si veda il saggio di F. Zucca, *Celeste Bastianetto, un cattolico federalista. Nuove prospettive di ricerca*, in C. Rognoni Vercelli, D. Preda (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, cit., pp. 777-808.

54 La sera del 22, subito dopo la riunione dell'Assemblea, si teneva una riunione della Commissione di Coordinamento per la discussione del progetto di Costituzione indetta da Gronchi, durante la quale veniva preso in esame l'emendamento di Bastianetto sull'art. 4. Lettera di Enrico Zampetti a Celeste Bastianetto, 22 marzo 1947, in ASUPv, archivio Bastianetto, cart. "art. 4".

55 Assemblea Costituente, *Progetto di Costituzione*, Disposizioni generali, n. 9, Emendamenti, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

56 Appunti manoscritti di Celeste Bastianetto, in ASUPv, archivio Bastianetto, cart. "art. 4".

57 Il presidente dell'Associazione nazionale fra Mutilati e Invalidi di guerra, avv. Rizzi, aveva fatto pervenire a Bastianetto un ordine del giorno di solidarietà da parte dell'Associazione per le sue idee.

Noi non sappiamo – affermava – quale sarà l'avvenire dell'Europa; quello che sentiamo profondamente in noi è che alla unità si dovrà arrivare. (…) Se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola «Europa», noi incastoneremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa.[58]

Riteneva che esistessero ormai in Europa i presupposti per una "sollecita unione delle nazioni europee" e invitava pertanto il governo italiano all'azione: "Il mio emendamento è un indirizzo di educazione europea per noi e per gli altri popoli". In questo spirito di fraternità europea, "noi italiani dovremo metterci alla testa di tutti gli altri popoli, perché animati da idee universali".[59] Citando qualche esempio, quale un recente ordine del giorno del *Mouvement républicain populaire* (Mrp) auspicante gli Stati Uniti d'Europa, Bastianetto si diceva certo che l'Europa non si sarebbe più scissa né dal punto di vista economico, né da quello politico-militare.

In preparazione a quel discorso, Bastianetto si era ispirato a una pluralità di riflessioni sull'unificazione europea a cavallo tra Otto e Novecento di personalità note e meno note, dalla varia collocazione politica. I suoi riferimenti erano il Patto di fratellanza della Giovine Europa di Mazzini del 1834, la Paneuropa di Coudenhove-Kalergi, ma anche la *Memoria* presentata al Concorso italiano della pace nel 1924 da Ettore Giangrandi,[60] le osservazioni sul diritto internazionale di José Gustavo Guerrero[61] e quelle di Nicolas Politis[62] sulla morale e l'ordine internazionale, l'anelito alla pace e agli Stati Uniti d'Europa di Igino Giordani, il Piano Briand, Churchill (di cui scriverà in un appunto autografo che «non è antisovietico né antiamericano»[63]), il gen. Smuts, il quale nell'ottobre 1946 aveva dichiarato al Parlamento belga che l'unità europea sarebbe stata raggiungibile tramite raggruppamenti regionali all'interno dell'Onu, come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Bastianetto sottolineava con accenti einaudiani come all'Europa unita si potesse giungere attraverso le conquiste o attraverso il consenso. Portava con sé anche l'esperienza recente di Bretton Woods e del dibattito in Italia per la sua approvazione, facendo riferimento in particolare

58 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta plenaria del 24 marzo 1947, p. 609.

59 *Ibid*. Il discorso manoscritto è conservato nell'archivio Bastianetto, in ASUPv, Fondi aggregati, cart. "art. 4".

60 La *Memoria*, che non era stata premiata, s'intitolava *Per eliminare le guerre ed assicurare la pace* ed era dedicata all'avv. Gastone Giunti.

61 Presidente della Corte internazionale di Giustizia dal 1946 al 1949, José Gustavo Guerrero era stato Segretario generale della Società delle Nazioni nel 1929-1930, all'epoca della presentazione della proposta Briand, giudice e presidente (dal 1936 al 1945) della Corte permanente di giustizia internazionale dell'Aia e primo presidente della Corte internazionale di giustizia dal 1946 al 1949.

62 Nicolas Politis, *La morale internationale*, Boudry (Neuchatel), Éditions de la Baconnière, 1943.

63 Archivio privato di Celeste Bastianetto, in ASUPv, Fondi aggregati, cart. "art. 4".

all'intervento in cui Foà aveva parlato di unità economica del mondo.

Il suo discorso si chiudeva con espressioni di grande *pathos*:

È forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la regione e lo Stato, così, sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei.[64]

Replicando all'intervento di Bastianetto, il presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, sottolineava come, a suo parere, l'emendamento non avrebbe potuto raggiungere l'unanimità dei voti ed esortava l'assemblea, come già Moro aveva fatto precedentemente, a non limitarsi ai confini europei, nella consapevolezza che il testo proposto non avrebbe comunque precluso la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo. Bastianetto decideva quindi, seppur a malincuore, di ritirare il proprio emendamento, pur nella convinzione che, nel quadro delle organizzazioni internazionali e dei regionalismi internazionali previsti dall'Onu, ci fosse spazio anche per un'affermazione di «fede europea». Nella sua dichiarazione di voto avrebbe ribadito con forza i propri convincimenti:

Faccio voto – dichiarava – […] che si avveri questo sogno della unità […]. La mia affermazione sia quindi affermazione di fede per ciò che sarà il domani: non sappiamo se gli Stati Uniti d'Europa o una Federazione di Stati europei; comunque, voto per l'unità di questa Europa di cui siamo cittadini.[65]

La successiva dichiarazione di voto di Alberto Cianca, a nome degli azionisti, esprimeva analoghi ideali e aspirazioni:

Esprimiamo il nostro rincrescimento – affermava – per il fatto che l'onorevole Bastianetto abbia ritirato il suo emendamento aggiuntivo […]. Noi votiamo l'articolo includendo idealmente in esso l'emendamento a cui l'onorevole Bastianetto ha rinunciato.

Si giungeva infine alla redazione definitiva dell'art. 11, che accoglieva, migliorandole, le norme previste nel preambolo della Costituzione francese del 1946, alinea 14-15: «Sous réserve de réciprocité, la France consente aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix»:[66]

64 *Ibid*. Bastianetto si rifaceva in questo caso alle riflessioni di La Pira sul rapporto tra persona e Stato, nell'ambito di una pluralità di centri concentrici che ne mediavano le rispettive esigenze: «Esistono o non esistono le comunità territoriali che mediano il rapporto fra persona e Stato? Esistono. Date ad esse una sapiente, misurata autonomia: sarà il compito di questa Assemblea trovare questa misura». Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta dell'11 marzo 1947, p. 321.

65 *Ibid*., seduta del 24 marzo 1947, p. 609.

66 Cfr. l'articolo di Sandro Guerrieri, in questo volume.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.[67]

Un articolo simile a quello italiano sarebbe stato inserito nella *Grundgesetz* tedesca dell'8 maggio 1949. L'art. 24 della Legge fondamentale tedesca prevede infatti che «la Federazione può, mediante legge, trasferire i diritti di sovranità a istituzioni internazionali».

L'articolo non lasciava spazio alle aspirazioni europeistiche. Molto pesarono su questa decisione le incertezze all'interno della Dc[68] e le chiusure del Pci sul tema europeo. Tuttavia, se è vero che, nel redigere l'art. 11, i costituenti mirarono prioritariamente a costruire uno strumento per permettere la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali *in fieri*, in primo luogo all'Onu, nelle aspirazioni di una gran parte dei padri costituenti il riferimento programmatico alle limitazioni di sovranità, che permetterà all'Italia di entrare nelle Comunità europee, era più specificamente finalizzato alla prospettiva dell'unificazione continentale.[69] Il commento di Calamandrei, a metà tra l'apprezzamento e la critica, mette in luce questa ambivalenza:

In verità sulle mura di questo grande edificio non ancora compiuto, tante finestre si aprono sull'avvenire […]. Dalla più alta di queste finestre, si riesce a intravedere laggiù, quando il cielo non è nuvoloso, qualcosa che potrebbe essere gli Stati Uniti d'Europa e del Mondo».[70]

Approvata la Costituzione il 22 dicembre 1947, l'art. 11 avrebbe consentito all'Italia di entrare, in condizioni di parità con gli altri Stati, sia nelle prime organizza-

67 Costituzione della Repubblica italiana, art. 11.

68 Al riguardo, basti ricordare una lettera indirizzata da Bastianetto il 2 maggio 1947 al segretario della Democrazia Cristiana, Attilio Piccioni, in vista della riunione del Consiglio nazionale del partito. In essa, Bastianetto invitava il partito (non «la politica del governo né la politica dell'on. De Gasperi»), nel fissare i temi da affrontare, a tener conto dei problemi di politica estera e in particolare «il problema della Unità dell'Europa», attraverso l'elaborazione di piani che non fossero semplicemente basati su accordi tra gli Stati: «Se i partiti politici – affermava –, democratici, di tutta Europa pongono al più presto in testa ai loro progressi la risoluzione del problema più grave di tutti, della Unità dell'Europa, faciliteranno la risoluzione di tutti i loro problemi interni, soprattutto economici». E invitava i partiti democratico-cristiani d'Europa a «trovarsi e discutere il problema». Lettera di Celeste Bastianetto al Segretario della Democrazia cristiana, 2 maggio 1947, in ASUPv, Archivio Bastianetto, Fondi aggregati, cart. "2775-2808".

69 Si vedano sul tema anche le riflessioni di C. Rognoni Vercelli, in *Resistenza e Costituzione*, cit., pp. 27-31.

70 P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, Barbera, 1949. Il saggio è stato ristampato in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. III, Napoli, Morano, 1966.

zioni europee e internazionali, sia, a partire dagli anni Cinquanta, nelle Comunità europee.

LUCA TEDESCO

IL MODELLO BRITANNICO NEL DIBATTITO SULL'ORDINAMENTO DELLO STATO. IL CONTRIBUTO DI LUIGI EINAUDI

La letteratura scientifica[1] ha dato conto di come il dibattito in seno alla Commissione per la Costituzione, segnatamente quello sviluppatosi all'interno della seconda Sottocommissione, abbia presentato (ad opera, soprattutto, di Costantino Mortati ed Egidio Tosato) quello britannico come un modello istituzionale per diversi aspetti tanto ineguagliato in termini di efficienza quanto difficilmente importabile in Italia causa l'assenza nel nostro Paese di quelle condizioni storico-politiche, prima di tutto il tendenziale bipartitismo, che avevano costituito caratteristiche qualificanti di quel modello. Parte non irrilevante, d'altronde, dei giuristi poi divenuti costituenti si era andata formando negli ultimi decenni dell'Ottocento allorquando la cultura giuridica italiana aveva riservato «un sentimento di sufficienza e di critica» a quella anglosassone, preferendole, è il caso ad esempio di uno dei giuristi, *ça va sans dire*, più influenti dell'epoca, Vittorio Emanuele Orlando, poi costituente, di gran lunga la cultura giuridica tedesca.[2]

1 Cfr., su tutti, l'eccellente ricostruzione di Sara Volterra, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni, con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 117-292.

2 *Ibid*., p. 123.

Ragioni attinenti ad un'inadeguata conoscenza dell'«esperienza giuridica degli stati anglo-americani»,[3] unitamente alla convinzione della assoluta specificità della storia politica e quindi anche costituzionale britannica rispetto a quelle dell'Europa continentale, indussero nel complesso i costituenti a considerare l'eventualità di trapiantare in Italia istituti del modello britannico niente di più che ipotesi di scuola.

A conclusioni così nette sfugge Luigi Einaudi, che, se non sempre esplicitamente, sembra suggerire nel confronto nella seconda Sottocommissione, pur con opportuni *distinguo* e *caveat,* la possibilità di ispirarsi con profitto all'esperienza britannica soprattutto in tema di rappresentanza dei corpi intermedi nella seconda Camera, di legislazione in materia sindacale e, come noto, di forma di governo e regime elettorale.

Questa maggiore apertura al modello politico-istituzionale britannico nella redazione della nostra carta costituzionale se, forse, può essere fatta risalire anche a una minore conoscenza e quindi anche a un minor condizionamento della tradizione giuridica nostrana,[4] certamente deve essere decifrata prima di tutto all'interno di un'"anglofilia"[5] che in Einaudi rimontava all'ultimo decennio dell'Ottocento e che quindi avrebbe permeato fin dagli inizi il pensiero dell'economista piemontese.

In Italia, è stato osservato, «come nel resto del continente europeo, il sistema politico-istituzionale inglese aveva rappresentato nel corso del XIX secolo il modello di riferimento (forse irraggiungibile) dell'evoluzione del costituzionalismo liberal-parlamentare».[6] La ragione del fascino di tale modello presso le classi dirigenti e i ceti intellettuali europei risiedeva nella circostanza che esso appariva ai loro occhi l'esempio più riuscito di ordinamento equilibrato ed evolutivo, alieno sostanzialmente dalle cesure rivoluzionarie e violente che avevano invece punteggiato la storia dell'Europa continentale; questo in quanto quel sistema si voleva fondato su tradizioni, costumi e consuetudini che avevano garantito nel corso del tempo il prezioso bilanciamento tra principio monarchico e rappresentativo, tra ordine e progresso. Proprio a cavallo dei due secoli, però, «cominciò a svanire fra gli intellettuali e i politici italiani la pretesa di emulare il sistema britannico».[7] In questi termini Giulia Guazzaloca identifica persuasivamente un tratto comune a larghissima parte dello spettro degli atteggia-

3 *Ibid*., p. 121.

4 Anche per quanto riguarda la conoscenza delle istituzioni britanniche, Volterra ha lamentato come essa non fosse sempre aggiornata, attingendo Einaudi frequentemente al «prediletto» Walter Bagehot (*ibid*., pp. 48-49).

5 Sull'anglofilia einaudiana si rinvia a P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 166 e sgg. Nell'*Avvertenza* alla raccolta di saggi «d'indole non strettamente economica», *Gli ideali di un economista*, Firenze, La Voce, 1921, Einaudi inseriva tra le sue «fissazioni» (p. 7) proprio la storia dell'Inghilterra.

6 G. Guazzaloca, *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 9.

7 *Ibid*., p. 10.

menti politico-ideologici delle élite colte italiane tra Otto e Novecento. All'interno di tale spettro Guazzaloca non manca di prestare attenzione a quella che definisce l'«avanguardia liberal-progressista», rappresentata dal «Giornale degli economisti» di Antonio de Viti de Marco e dal cenacolo di liberisti che si riunì attorno alla rivista, vale a dire, per citare alcuni tra i più noti, Edoardo Giretti, Maffeo Pantaleoni, Vilfredo Pareto e Francesco Papafava. A queste personalità si aggiunsero altre come quelle di Guglielmo Ferrero e, per l'appunto, Luigi Einaudi, che si sarebbe rivelato tra i più restii ad ammettere l'impossibilità di trasferire in Italia il modello britannico e anzi tentò di rendere egemone la propria proposta politico-economica, che a quel modello si ispirava, nel raggruppamento radicale e più in generale all'interno dello schieramento dell'«estrema sinistra».

Obiettivo del saggio è allora quello di inserire riflessioni e argomentazioni formulate da Einaudi nel dibattito alla Costituente all'interno di alcuni *leitmotiv* e fili rossi che percorrono l'intera sua produzione scientifica e giornalistica e che sono ascrivibili alla sensibilità e all'orientamento filobritannici dell'economista piemontese.

1. Il Senato e la rappresentanza degli interessi

> Nella seconda Camera non si vuole una rappresentanza casuale, fortuita, delle varie regioni o professioni, bensì una rappresentanza istituzionale organica, per la quale i rappresentanti delle diverse categorie sociali e regionali abbiano un loro peso e una loro efficienza politica predeterminata;[8]

così si esprimeva il giurista democristiano Costantino Mortati, relatore nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, nella seduta del 24 settembre 1946 della medesima, dedicata all'organizzazione costituzionale dello Stato, suscitando l'immediata replica di Luigi Einaudi che, come recita il resoconto stenografico, obiettava

> all'onorevole Mortati che l'attuazione di una rappresentanza professionale prestabilita, da lui propugnata, significherebbe cristallizzare la situazione attuale, rendendo difficile, se non impossibile, in seguito un cambiamento, e consolidando quindi una specie di monopolio a beneficio delle classi che presentemente sono al potere. Il che non crede sia opportuno. […] Ogni monopolio, di qualunque genere sia, è sempre avverso a tutti coloro che hanno idee nuove.[9]

Da qui discendeva la preferenza per un Senato composto prevalentemente da rappresentanti regionali e, in minor numero, purché l'elezione non avvenisse «da parte di

8 Intervento di Costantino Mortati, in Camera dei deputati – Segretariato generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, *Commissione per la Costituzione*, *II Sottocommissione*, *Sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Roma, 1976, seduta del 24 settembre 1946, p. 1083.

9 *Ibid*., seduta del 24 settembre 1946, p. 1085.

categorie prestabilite»,[10] degli organi professionali, «che sarebbero l'eco dei cosiddetti interessi morali»,[11] dai membri delle Accademie e dai professori universitari, ispirandosi, esplicitamente, in quest'ultimo caso, all'esempio britannico, dove «un limitato numero di seggi è riservato, nella Camera dei Comuni, ai rappresentanti delle Università, gli elettori dei quali hanno doppio voto: come tali e come elettori dei deputati politici».[12]

Einaudi avrebbe ribadito di lì a poco queste posizioni anche sulle colonne del «Corriere della Sera» in cui avrebbe osservato come nei lavori della Sottocommissione si fosse ripresentata

> la vecchia questione della rappresentanza professionale o corporativa. Nonostante la pessima prova fatta con la Camera dei fasci e delle corporazioni, persistono tenaci, particolarmente nella parte democristiana, gli affetti per la rappresentanza professionale. Ricordi romantici di un'epoca felice medievale, nella quale maestri (padroni), operai ed apprendisti lavorano affratellati entro l'unica corporazione; ammaestramenti di celebri encicliche papali contribuiscono a mantener viva nei parlamentari di parte democristiana la propensione verso i tipi professionali di Camere legislative.[13]

Ma dove, sempre in tema di composizione del Senato, la storia britannica veniva recuperata da Einaudi, consentendogli di sostanziare i suoi interventi nella Sottocommissione con riflessioni pluridecennali, era in occasione del dibattito sorto in merito alle categorie, tra i cui appartenenti avrebbero dovuto essere scelti gli *eligendi* della seconda Camera, elencate nella proposta Mortati-Perassi (Pri)-Rossi (Psiup). In queste, oltre i componenti dei consigli direttivi di sindacati, ordini professionali e delle camere di commercio e industria, dei consigli di gestione di aziende con più di cento dipendenti, i ministri, i sottosegretari, gli ambasciatori, i deputati del Parlamento e della Costituente, i sindaci e i consiglieri comunali, i presidenti delle Assemblee regionali, dei Consigli e delle Deputazioni provinciali, i deputati delle Assemblee regionali, i membri dei consigli superiori consultivi, delle accademie, delle società scientifiche e letterarie e i professori universitari, figuravano anche i membri

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*, seduta del 27 settembre 1946, pp. 1123-1124. Dal 1918 al 1950 esistette in Gran Bretagna un collegio elettorale rappresentativo delle università, ad eccezione di quelle di Cambridge, Oxford e Londra, che godevano già di una loro rappresentanza. Tale collegio eleggeva due rappresentanti al Parlamento, cfr. F.W.S. Craig (a cura di), *Boundaries of Parliamentary Constituencies 1885-1972*, Chichester, Political Reference Publications, 1972 e M. Pugh, *Electoral Reform in War and Peace 1906-18*, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1978.

13 L. Einaudi, *La seconda camera. La rappresentanza degli interessi*, in «Corriere della Sera», 24 dicembre 1946, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/la-seconda-camera-la-rappresentanza-degli-interessi/?id=4623 (15 ottobre 2019). In tale articolo, peraltro, l'economista di Carrù censurava anche coloro che opponevano alla tesi della rappresentanza degli interessi quella della sovranità popolare sbandierata come «legge scientifica» piuttosto che, come era in realtà, mito, ancorché «utilissimo», e «formula politica empirica».

dei consigli direttivi delle società cooperative di produzione con più di cento soci.[14]

A tale elencazione, Einaudi replicava fosse necessario riunire in una sola categoria i consigli di gestione delle aziende e quelli direttivi delle cooperative di produzione, argomentando come non fosse «possibile distinguere le imprese cooperative da tutte le altre, secondo un'opinione che fu espressa anche da Maffeo Pantaleoni in un saggio famoso che non ancora ha suscitato obiezioni teoriche di un certo rilievo».[15] Einaudi aggiungeva poi di non comprendere perché fossero state incluse «soltanto le cooperative di produzione, che hanno dato il minor contributo all'affermazione del movimento cooperativistico». Andavano quindi incluse anche le cooperative di consumo e quelle bancarie.[16]

L'economista piemontese faceva qui riferimento al saggio pantaleoniano del 1898, *Esame critico dei principi teorici della cooperazione*.[17]

In questo lavoro Pantaleoni dimostrava di essere ben aggiornato in merito alla letteratura internazionale. Contro una tradizione di pensiero, che annoverava autori sia di matrice liberale che socialista come Wollemborg, John Stuart Mill, Cairnes, Schäffle, Rabbeno, Brentano, Gide[18] e che rinveniva nell'impresa cooperativa specificità che la differenziavano dalle altre forme di impresa,[19] pur non concordando pienamente gli autori citati nell'identificazione di tali specificità, Pantaleoni negava recisamente che la cooperazione possedesse suoi principi peculiari, «diversi da quelli

14 Cfr. Camera dei deputati – Segretariato generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., seduta del 18 ottobre 1946, pp. 1197-98.

15 *Ibid*., seduta del 18 ottobre 1946, p. 1200. Einaudi avrebbe ricordato anche nella seduta del 14 maggio 1947 dell'Assemblea costituente il «celeberrimo articolo di tanti anni fa, scritto da Maffeo Pantaleoni, in cui era dimostrato essere logicamente impossibile trovare un significato tecnico-economico al concetto della cooperazione», in Camera dei deputati - Segretariato generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. II, *Sedute dal 17 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, Roma, 1976, seduta 14 maggio 1947, p. 730.

16 Intervento di Einaudi, in Camera dei deputati - Segretariato generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., seduta del 18 ottobre 1946, p. 1201.

17 Ora in M. Pantaleoni, *Erotemi di economia*, vol. II, Padova, Cedam, 1963-64, pp. 127-178.

18 Si rinvia a J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, London, John W. Parker, West Strand, 1848; J.E. Cairnes, *Some Leading Principles of Political Economy Newly Expounded*, New York, Harper & Brothers, 1874; L. Wollemborg, *La teoria della cooperazione*, in «Giornale degli economisti», 2, 1887, pp. 129-144; U. Rabbeno, *Le società cooperative di produzione. Contributo allo studio della questione operaia*, Milano, F.lli Dumolard, 1889; C. Gide, *Principes d'économie politique*, Paris, L. Larose et Forcel, 1883; L. Brentano, *Vecchie e nuove opinioni sulla natura della cooperazione*, in «Riforma Sociale», 2, 1894, pp. 81-95.

19 D. Bano, *Maffeo Pantaleoni. Cinque tesi sull'impresa cooperativa*, Venezia, Helvetia, 1980, p. 4 e A. Magliulo, *Gli economisti e la cooperazione*, Working Paper, Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze, 2, 2009, pp. 6-15.

che informano le altre imprese».[20] Quelle cooperative, infatti,

> sono imprese *economiche*, cioè non sono opere di beneficenza, o istituzioni caritative. Come ogni altra impresa economica, le società (o associazioni) cooperative tendono a conseguire fini prettamente economici in modo economico, cioè, sono organizzazioni tendenti a produrre beni economici con un costo minore di quello che con altri mezzi si potrebbe, a vantaggio di coloro che dell'impresa sono soci.[21]

Nel secondo dopoguerra, Einaudi avrebbe ribadito la validità delle conclusioni pantaleoniane:

> quanti vani schemi non furono distrutti da Pantaleoni: dalla contrapposizione fra impresa capitalistica ed impresa cooperativa alla distinzione classificatoria fra produzione e scambio! Nessuno, che io sappia, osò mai più rilevare dalle ceneri il fantasma teorico da lui disperso di una impresa cooperativa diversa dall'impresa senza aggettivi. Rimangono entusiasmi, affetti, altruismi, spirito di corpo o di mestiere che spiegano perché certi operai o consumatori abbiano iniziato e condotto avanti l'impresa detta cooperativa, sì e come altri impulsi, non sempre di lucro, spesso di ambizione, di orgoglio, di prepotente bisogno di comando spiegano perché altri abbia iniziato e condotto ad alta meta od a rovina l'impresa detta capitalistica; ma qualunque siano le passioni umane che spiegano l'origine dell'impresa, questa, una volta fondata, ubbidisce alle medesime regole e va incontro alle medesime vicende, sia che essa sia detta capitalistica o cooperativa; né è possibile immaginare alcun criterio di distinzione fra il socio di una cooperativa ed il caratista od azionista di una impresa ordinaria.[22]

Precedentemente, nel decennio a cavallo tra Otto e Novecento, Einaudi aveva sottolineato il valore del cooperativismo sotto un duplice profilo: da una parte la sua capacità, attraverso le cooperative di consumo, credito e lavoro, cui partecipavano anche i ceti artigiani, commerciali e piccolo-borghesi, di veicolare i valori del sacrificio, del senso di responsabilità, della disciplina e della moderazione; dall'altra, la sua idoneità a diffondere tale universo valoriale anche nelle cooperative operaie di produzione.

In occasione, così, del congresso di Genova della "Lega nazionale delle cooperative", tenutosi nell'ottobre del 1903, Einaudi osservava che non solo la classe operaia ma anche quella «della media borghesia […] nella gestione delle cooperative di consumo, di lavoro e di credito» aveva conseguito «ottimi risultati, forse ancora migliori di quelli ottenuti dagli imprenditori nelle Società commerciali».[23]

Anche per quanto riguardava il mondo della cooperazione, Einaudi non poteva

20 Pantaleoni, *Esame critico dei principi teorici della cooperazione*, cit., p. 130.

21 *Ibid*., p. 132.

22 L. Einaudi, *Scienza economica. Reminiscenze*, in C. Antoni e R. Mattioli (a cura di), *Cinquant'anni di vita intellettuale italiana (1896-1946). Scritti in onore di Benedetto Croce per il suo ottantesimo compleanno*, vol. II, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1950, pp. 293-316.

23 L. Einaudi, *L'Italia cooperativa*, in «Corriere della Sera», 21 ottobre 1903, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/litalia-cooperativa/?id=2915 (15 ottobre 2019).

non additare come stella polare l'esempio britannico, di quelle «società cooperative di consumo inglesi che allo smercio delle derrate uniscono la produzione di esse in grandi poderi» e che «ci offrono in piccolo un esempio di quello che può fare la iniziativa individuale, se diretta con costanza e pertinacia ad un fine nobile ed alto quale quello di accomunare gli interessi dei produttori o dei consumatori».[24]

L'Unione delle cooperative, inglesi, così, che a inizio Novecento vantava 2.205.942 soci, era «il campo in cui si è più vigorosamente affermata l'iniziativa delle classi piccolo-borghesi ed operaie, come le Trade-Unions sono la conquista maggiore del ceto operaio puro in Inghilterra».[25]

Compulsando l'almanacco «The Cooperative Wholesale Societies», del 1903, non si poteva poi non ricavare l'«impressione di forza e di grandiosità» delle cooperative di vendita di Manchester e di Glasgow, che avevano contribuito a rendere «gloriosa la storia di tutte le cooperative inglesi».[26]

In occasione della recensione alla terza edizione, del 1910, di *People's Bank* di Henry W. Wolff,[27] Einaudi ricordava come il successo del credito cooperativo in terra inglese fosse stato il frutto, «attraverso ad errori ripetuti», dell'«addestramento di schiere crescenti di piccoli agricoltori, commercianti, industriali all'uso di quegli strumenti delicatissimi che sono il credito e la banca». Il volume, allora, proseguiva l'economista,

> illumina vivamente quali furono le ragioni intime del successo della cooperazione di credito: l'educazione morale dei cooperatori, il loro elevarsi e rendersi meritevoli di credito [,] il senso di responsabilità e puntualità diffuse in milioni di persone. Anche oggi la migliore garanzia di successi della cooperazione di credito è il *self-help*, "l'aiutati da te stesso, assieme coi tuoi compagni, a sollevarti", che permette al debole di "capitalizzare la sua onestà" e offrirla ai capitalisti come garanzia - desideratissima e potentissima per la concessione del credito.[28]

Tale costellazione valoriale, alimentata potentemente per Einaudi, ripetiamo, non solo dalle cooperative di produzione, penetrava anche il mondo operaio se i lavoratori delle vetrerie operaie e

24 Id., *La crisi agraria nell'Inghilterra (parte II)*, in «Giornale degli Economisti», 11, 1895, p. 605.

25 Id., *La Mostra della Previdenza*, in «Corriere della Sera», 21 agosto 1906, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/la-mostra-della-previdenza/?id=2929 (15 ottobre 2019).

26 Id., *Almanacchi anglosassoni*, in «La Riforma Sociale», 15 agosto 1903, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/898-2/?id=898 (15 ottobre 2019).

27 Orchard House, Westminster, P.S. King and Son, 1910.

28 L. Einaudi, *L'aiuto dello Stato al credito popolare (A proposito della «Banca del Lavoro e della Cooperazione»)*, in «La Riforma Sociale», maggio 1911, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/laiuto-dello-stato-al-credito-popolare-a-proposito-della-banca-del-lavoro-e-della-cooperazione/?id=3876 (15 ottobre 2019).

i lavoranti in lime di Torino, […] pur di vincere nella lotta contro gli antichi padroni, si alternano al lavoro, parte al mattino, parte al pomeriggio, contentandosi di meschini guadagni; <ammirabili, in questo,> non tanto perché si illudono di creare nuovi tipi di impresa economica cooperativa o collettiva, quanto perché hanno saputo compiere uno sforzo energico di volontà ed acquistare a poco a poco quelle abitudini di risparmio, di rinuncia ai godimenti presenti, di disciplina verso i capi, di giusta valutazione delle qualità rare dei dirigenti che sono per ora il privilegio quasi esclusivo della borghesia industriale e commerciante.[29]

Questi giudizi andavano peraltro maturando in un momento in cui, nel primo decennio del secolo scorso, il parlamento approvava diverse leggi a favore della cooperazione, leggi che consentivano alle società cooperative di potersi aggiudicare ingenti appalti per la costruzione e manutenzione di opere pubbliche.[30]

Tale interesse legislativo nei confronti del mondo cooperativo rientrava nella strategia giolittiana volta, negli anni del primo, timido, *take off* industriale italiano, a convincere le classi lavoratrici ad aderire alle istituzioni,[31] strategia disegnata, stigmatizzava però Einaudi (e ancor più Pantaleoni), a beneficio di segmenti specifici di quelle classi.

All'indomani della conclusione del conflitto si assiste poi all'incremento sensibile del numero delle cooperative, soprattutto di quelle iscritte alla"Lega nazionale delle cooperative",[32] di area socialista, e alla competizione del mondo cooperativo[33] con le altre imprese in diversi settori, dall'agricoltura al commercio, all'industria.[34]

29 Id., *Prefazione*, in A. Schiavi, *Note di economia sociale sulla mostra della Previdenza*, Torino, Società tipografico editrice nazionale, 1907, pp. V-VII. L'operaio, organizzandosi, «è alla vigilia di diventare un risparmiatore, un previdente, un cooperatore, ossia un borghese», in Id., *Il congresso della resistenza. Organizzati ed organizzatori in Italia*, in «Corriere della Sera», 24 maggio 1911, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/il-congresso-della-resistenza-organizzati-ed-organizzatori-in-italia/?id=921 (15 ottobre 2019).

30 Cfr. Magliulo, *Gli economisti e la cooperazione*, cit., p. 7; T. Menzani, *Il movimento cooperativo fra le due guerre. Il caso italiano nel contesto europeo*, Roma, Carocci, 2009, p. 212.

31 Cfr. E. Gentile, *Le origini dell'Italia contemporanea. L'età giolittiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 198-203.

32 M. Degl'Innocenti, *Storia della cooperazione in Italia. La Lega nazionale delle cooperative, 1886-1925***,** Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 359; S. Zamagni e V. Zamagni, *La cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 76-80.

33 Per le vicende del movimento cooperativo, dalla sua nascita al fascismo, cfr. A. Ianes, *Introduzione alla storia della cooperazione in Italia (1854-2011). Profilo storico-economico e interpretazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 17-59; G. Molteni, *Civiltà cooperativa. Tratti di storia della cooperazione in Italia*, Milano, Società edificatrice Niguarda, 2010, pp. 21-104; M. Fornasari e V. Zamagni, *Il Movimento Cooperativo in Italia. Un profilo storico economico (1854-1992)*, Firenze, Vallecchi, 1997; R. Zangheri, G. Galasso e V. Castronovo, *Storia del movimento cooperativo in Italia 1886-1896*, Torino, Einaudi, 1987; F. Fabbri (a cura di), *Il movimento cooperativo nella storia d'Italia 1854/1975*, Milano, Feltrinelli, 1979, pp. 21-316.

34 A. Caroleo, *Il movimento cooperativo in Italia nel primo dopoguerra (1918-1925)*, Milano, FrancoAngeli, 1986, p. 19; Menzani, *Il movimento cooperativo fra le due guerre. Il caso italiano nel contesto europeo*, cit., p. 212.

Nei primi anni Venti, allora, frequenti sarebbero stati gli strali scagliati da Einaudi contro la cooperazione, giudicata sempre più dipendente dal favore dello Stato.

L'Italia era difatti presentata sempre di più come un luogo di coltura del «cooperativismo sussidiato dallo stato»[35] e «coperta di false cooperative, la cui unica ragion di vita è di spillar quattrini al pubblico erario, terrorizzando ministri e funzionari deboli».[36]

Le cooperative, però, che «riuscirono di vantaggio ai lavoratori furono quelle che seppero procurarsi il credito da sé, colla buona amministrazione, con la rinuncia, con la buona scelta dei dirigenti»,[37] essendo «i sussidi pecuniari dello stato cagione di effimere creazioni cooperativistiche, fungaia sorta al solo scopo di profittare della pioggia benefica e destinata a scomparire col ritorno della siccità», e «cagione di ben più vivace e permanente sviluppo cooperativistico la fede salda negli apostoli, la volontà di sacrificio, l'abnegazione dei soci».[38]

Ancora poco prima della presa del potere da parte di Mussolini, Einaudi ribadiva:

> lo stato liberale è del pari propizio alle cooperative, che ha promosso con una imponente legislazione regolatrice. Ma si soggiunga subito che la cooperazione ha avuto maggior successo quando più ha fatto affidamento sullo spirito di sacrificio dei proprii soci, sulla loro solidarietà, sulla capace scelta dei dirigenti.[39]

Alla luce di queste riflessioni risulta comprensibile la ritrosia einaudiana (che peraltro non si tradusse in una proposta specifica e compiuta) non solo a riconoscere la rappresentanza presso il Senato alle sole cooperative di produzione ma più in generale ad inserire la rappresentanza professionale all'interno di un'impostazione fortemente organicista,[40] quale quella avanzata da Mortati e da gran parte della cultura democristiana presso la Costituente. Ne era consapevole lo stesso giurista cattolico

35 L. Einaudi, *Dire tutta la verità*, in «Corriere della Sera», 12 ottobre 1921, ora in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. VI, Torino, Einaudi, 1963, pp. 401-404.

36 Id., *I 60 o 93 milioni regalati alla cooperativa dell'on. Giulietti*, in «Corriere della Sera», 21 maggio 1920, ora in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, cit., vol. V, pp. 729-736.

37 Id., *Parole ed atti di governo*, in «Corriere della Sera», 11 settembre 1920, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/atti-di-governo-che-creano-sfiducia/?id=1084 (15 ottobre 2019).

38 Id., *L'inchiesta sulla cooperazione*, in «Corriere della Sera», 3 dicembre 1921, ora in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, cit., vol. VI, pp. 462-466.

39 Id., *Mancate promesse*, in «Corriere della Sera», 13 settembre 1922, *ibid*., pp. 827-831.

40 S. Merlini, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli Atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2014, pp. 5-6 (15 ottobre 2019). Cfr. sul punto anche P. Soddu, *Introduzione*, in L. Einaudi, *Riflessioni di un liberale sulla democrazia 1943-1947*, a cura di P. Soddu, Firenze, Olschki, 2001, p. XII.

allorquando doveva ammettere «l'esattezza del rilievo dell'onorevole Einaudi, che la rappresentanza organica trova la sua origine storica nelle correnti romantiche sorte in opposizione alla Rivoluzione francese» e «che essa ha avuto alle origini una ispirazione politica conservatrice».[41] Cionondimeno Mortati avrebbe giustificato la necessità di collegare la formazione della seconda Camera alle «forze vive del Paese»,[42] in quanto ciò avrebbe costretto

> queste forze economiche e professionali, le quali attualmente esplicano, sotto l'apparenza di una tutela di interessi di classe, una vera e talvolta imponente influenza politica, ad assumere una piena responsabilità di tale influenza e nello stesso tempo di offrire alle medesime la possibilità, sul piano della discussione e del compromesso in seno al Parlamento, di una reciproca integrazione e di una conciliazione delle varie influenze di cui esse sono portatrici.[43]

Messa in votazione la proposta Mortati nell'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione del 31 gennaio 1947 («la Camera dei Senatori è eletta dagli elettori aventi 25 anni di età, fra gli eleggibili appartenenti alle categorie: 1°) dell'agricoltura; 2°) dell'industria; 3°) del commercio e credito: 4°) delle professioni: a) d'impiego pubblico; b) della scuola e della cultura; c) professioni legali; d) sanitarie; e) tecniche; f) di altri rami. I seggi sono ripartiti fra tali categorie, per ciascuna delle quali sono presentate apposite liste da parte degli appartenenti ad esse»[44]), essa avrebbe ricevuto 32 voti contrari, tra cui quello di Einaudi, e 24 favorevoli. Tra questi ultimi troviamo, oltre quello di Mortati, i nomi di Dossetti, Fanfani, La Pira, Moro, Rapelli, Taviani e Tosato.

2. I pericoli dei monopoli sindacali

Stessa impostazione "anticorporativa" Einaudi avrebbe assunto in tema di riconoscimento alla regione della potestà legislativa in materia sindacale. Einaudi ricordava in Sottocommissione come il libero confronto tra sindacati operai, a partire da quelli delle arti e mestieri ottocenteschi, e industriali avesse portato alla «regola comune, in base alla quale tutti coloro che prestano un determinato servizio debbono essere remunerati su una certa base, che rappresenta il minimo dal quale si deve partire»,[45]

41 Intervento di Mortati in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., seduta del 24 settembre 1946, p. 1083.

42 Intervento di Mortati, *ibid*., vol. VI, *Adunanza plenaria, Sedute dal 20 luglio 1946 al 1 febbraio 1947*, seduta antimeridiana in adunanza plenaria del 29 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione, p. 221.

43 *Ibid*., p. 222.

44 *Ibid*., seduta antimeridiana del 31 gennaio 1947, p. 248.

45 Intervento di Einaudi, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., seduta del 22 novembre 1946, p. 1379.

e alla creazione di due grandi confederazioni, quella del lavoro (il Patto di Roma del giugno 1944 tra le componenti democristiana, comunista e socialista aveva sancito la nascita della Cgil unitaria) e quella dell'industria.

Il pericolo che Einaudi ravvisava era nella tentazione delle due organizzazioni di massimizzare i propri redditi, «non aumentando la produzione, ma tenendola al di sotto del normale, ciò che porta come conseguenza la disoccupazione»,[46] pericolo che si stava concretizzando nel Regno Unito a guida laburista e che occorreva sventare con il «contrapporre altre forze, che cerchino di contrastare gli eccessi dei due monopolizzatori».[47] Da qui la proposta, non accolta dalla Sottocommissione, di affidare alla legislazione regionale la facoltà di integrare e modificare quella nazionale;[48]

> il pericolo – ribadiva Einaudi – che conduce il mondo moderno alla ossificazione, alla decadenza economica e sociale, può essere controbilanciato da forze spontanee che possono sorgere qua e là, e il cui sviluppo una legislazione nazionale uniforme non potrebbe favorire.[49]

Al comunista Laconi che obiettava che lo spauracchio agitato da Einaudi peccasse di una certa astrattezza, l'economista replicava come in Italia dal 1906 alla Prima guerra mondiale quel pericolo si fosse «verificato, quando si [erano] trovate in combutta le organizzazioni operaie e quelle padronali».[50]

La diffidenza einaudiana nei confronti dell'interventismo statale teso a irrigidire e fossilizzare rapporti di forza e rendite di posizione in materia sindacale si nutriva, anche qui, di un dibattito di lungo corso sviluppato sulla grande stampa d'opinione, dibattito che aveva costantemente presentato le vicende del Regno Unito come un imprescindibile termine di paragone.

Un Einaudi appena ventitreenne annotava così che i sindacati, vale a dire

> le Leghe di resistenza sono forse il primo nucleo delle istituzioni che dovranno nel futuro elevare moralmente, materialmente ed intellettualmente le condizioni delle classi operaie. Ora sono semplici strumenti per lo sciopero come erano le prime Unioni artigiane inglesi, o le Trade Unions della nuova forma al loro inizio, otto o nove anni fa. Ma avverrà delle Leghe italiane come delle Unioni inglesi. Queste col crescere in potenza ed in ricchezza, videro la utilità di proseguire altri scopi, oltre la resistenza agli industriali; e crearono così nel loro seno casse contro la vecchiaia, l'invalidità, le malattie, la disoccupazione, ecc. […]. Tutte le più potenti Unioni artigiane inglesi preferiscono allo sciopero le trattative, gli arbitrati, le reciproche concessioni ed addivengono alla guerra aperta solo in ultima istanza, con quanto vantaggio della pace sociale e della industria non è chi non veda. Non ultimo merito delle trasformazioni delle Unioni artigiane da bellicose Leghe di resistenza in pacifi-

46 *Ibid*., p. 1380.

47 *Ibid*.

48 *Ibid*.

49 *Ibid*.

50 *Ibid*.

che associazioni, intese a salvaguardare con mezzi legali e tranquilli gli interessi delle classi operaie, spetta al Governo inglese il quale, invitato nel 1875 a discioglierle perché fomentatrici di rivolte e di delitti, preferì riconoscerle giuridicamente e concedere loro facoltà di possedere e di stare in giudizio. Biella fu detta la Manchester d'Italia; possano gli scioperi e l'agitazione operaia di questi anni essere l'inizio di una trasformazione alla foggia inglese nei modi di discutere e risolvere le questioni fra capitale e lavoro![51]

Se in quest'articolo Einaudi salutava favorevolmente istituti, come l'arbitrato, tesi a disciplinare il confronto tra datori e prestatori d'opera, è anche vero che, come è stato notato,[52] tale apprezzamento risultava condizionato alla natura volontaria dell'adesione a essi.[53] Ma era ancora una volta l'«educazione […] frutto dell'esperienza» la principale lezione che poteva offrire la storia del movimento operaio inglese a quello italiano, lezione che consigliava la via dell'accordo:

i rifiuti di lodo sembrerebbero vergognosi ad un operaio inglese, in gran parte perché si è introdotta l'abitudine di trattare le questioni del lavoro tra unioni degli operai ed unioni degli imprenditori. […] si segua l'esperienza dei paesi veramente conservatori, dove gli industriali non hanno temuto di discutere a paro a paro cogli operai coalizzati, ed elevandoli a dignità di contraenti collettivamente riconosciuti, li hanno trasformati per modo che adesso i lavoratori socialisti del continente vituperano i compagni inglesi coll'abborrito e pure tanto agognato nome di "capitalisti".[54]

Negli anni dell'ultimo governo presieduto da Giolitti prima del conflitto mondiale, Einaudi, nel mentre riconosceva alle nuove dirigenze dei sindacati dei datori del lavoro e dei lavoratori atteggiamenti meno inclini a richiedere politiche di favore, purtuttavia ricordava come

51 L. Einaudi, *La psicologia di uno sciopero*, in «La Riforma Sociale», 15 ottobre 1897, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/la-psicologia-di-uno-sciopero/?id=1971 (15 ottobre 2019).

52 R. Faucci, *Luigi Einaudi*, Torino, Utet, 1986, p. 52.

53 L'«uomo di stato inglese riguarderebbe il suo interlocutore come un uomo mezzo tra l'antiliberale ed il socialista di stato» se questo gli dicesse che alle *Trade Unions* occorre sostituire «tribunali di probi – viri per legge» (L. Einaudi, *Lo sciopero di Genova*, in «La Riforma Sociale», gennaio 1901, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/lo-sciopero-di-genova/?id=506 (15 ottobre 2019)). Successivamente, peraltro, Einaudi avrebbe giudicato utile il ricorso all'arbitrato esclusivamente come strumento di risoluzione di controversie di carattere contrattuale (quindi come dispositivo da utilizzare a contratto già concluso), in Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi*, cit., p. 168. Quest'ultimo autore, poi, rilevando come, nell'articolo testé citato, Einaudi avesse riconosciuto il diritto dei sindacati operai di chiedere alla controparte di non assumere operai non iscritti ad essi, ritiene che l'economista avesse quindi anche negato il diritto al lavoro degli operai non associati (*ibid*., p. 170).

54 L. Einaudi, *Lo sciopero dei fonditori*, in «La Stampa», 13 febbraio 1901, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/lo-sciopero-dei-fonditori-2/ (15 ottobre 2019). Nell'articolo *Arbitrato* («Corriere della Sera», 8 settembre 1920), Einaudi avrebbe ancora una volta individuato il modello da seguire nell'Inghilterra, dove «l'arbitro è scelto d'accordo dalle due parti», ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/arbitrato/?id=509 (15 ottobre 2019).

questi uomini non si sono ancora liberati del tutto dalla scoria delle superstizioni del passato. […] Sono le idee fossili del passato che premono sugli uomini del presente. Né premono solo, è giustizia riconoscerlo, sugli organizzatori degli operai. Gli agrari chiedono […] la conservazione del dazio sul grano e provvedimenti legislativi per diffondere la piccola proprietà. Gli industriali non sanno decidersi ad affrontare arditamente la questione del protezionismo; e, benché i migliori di essi siano convintissimi della convenienza di rinunciare in parte all'aiuto delle dande doganali, per fiacchezza di animo sottoscrivono agli ordini del giorno con cui i loro colleghi meno capaci invocano nuove provvidenze protettive dallo stato. Le competizioni reciproche ed i contrasti fra le associazioni agrarie, operaie, imprenditrici possono costringerle ad abbandonare questa che è la politica dei deboli, per attenersi alla politica dei forti, che da sé vogliono e sanno conquistare la vittoria.[55]

I principi della libera adesione, della concorrenza e del rifiuto di normative particolaristiche Einaudi avrebbe tentato, senza alcun successo, di difendere anche nella stagione del corporativismo fascista.

All'interno del caleidoscopio teorico corporativo trovavano spazio, infatti, anche le proposte avanzate dagli ambienti liberisti. Che

dalle pagine della "Riforma sociale", la rivista diretta da Luigi Einaudi e Pasquale Jannaccone si entrasse nel merito di un progetto dichiaratamente e radicalmente antiliberista può apparire paradossale. La partecipazione a una discussione alla quale i liberisti erano destinati a rimanere sostanzialmente estranei nasceva con tutta probabilità dall'esigenza di segnalare la validità dei propri principi anche nei tempi nuovi.[56]

E difatti nei primi anni Trenta Einaudi provava, con qualche evidente imbarazzo, di affidare al corporativismo il compito di evitare all'Italia «il male di cui a tratto a tratto soffre l'economia contemporanea e che trasse a rovina tante economie passate», vale a dire

l'irrigidimento, la chiusura dei gruppi in se stessi, l'ostracismo alle nuove vive giovani forze. Perciò la corporazione, che ha ragione di essere in quanto sia l'opposto del gruppo ristretto, della oligarchia, dei cartelli, dei consorzi, dei privilegi; del trincerismo economico […], si manterrà sciolta, aperta a tutti, semenzaio di nuove energie, poco rispettosa delle posizioni economiche acquisite le quali non trovino in se stesse la fonte delle proprie vittorie ma la derivino da privilegi o favori od accordi dannosi all'interesse collettivo.[57]

Ed ancora:

55 Id., *Organizzati e organizzatori in Italia*, in «Corriere della Sera», 24 maggio 1911 (ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/organizzati-e-organizzatori-in-italia/?id=1981 (15 ottobre 2019)).

56 A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*. Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 24-25.

57 L. Einaudi, *Trincee economiche e corporativismo*, in «La Riforma sociale», novembre-dicembre 1933, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/trincee-economiche-e-corporativismo/?id=1296 (15 ottobre 2019).

le antiche corporazioni caddero perché erano divenute corpi chiusi monopolistici privilegiati; perché volevano perpetuare i metodi di lavoro e di organizzazione tecnica e commerciale propri del tempo in cui esse avevano ottenuto le loro carte di incorporazione; perché respingevano i nuovi, gli inventori, i creatori di nuove industrie, di nuovi prodotti; perché creavano una classe di paria, reietti da tutti i lavori scelti organizzati incorporati e ridotti ai lavori umili occasionali spregiati dai maestri, dai compagni (operai) e dagli apprendisti in carica. Finché i paria furono pochi e randagi, il sistema resistette; cadde quando i paria, divenuti molti, […] vollero avere la loro parte al sole della vita. La corporazione moderna vivrà e durerà perché e finché opererà in modo opposto all'antica. In una parola, il carattere fondamentale della corporazione moderna è di essere "aperta". Tutti, s'intende tutti coloro a cui la legge non vieta, per ragione di età, di sesso, di malattia od altra di interesse pubblico, di lavorare, devono poter entrare nella corporazione. La organizzazione corporativa è incompatibile con un residuato di uomini e di capitali legalmente disoccupati. Entro l'ordinamento corporativo attuale non possono esistere barriere […], le quali impediscano agli uomini ed ai capitali di muoversi dall'una all'altra corporazione; non possono esistere vincoli alla creazione di nuovi lavori, di nuove industrie e quindi di nuove corporazioni.[58]

Era evidente, in queste considerazioni, il tentativo, affannoso, impervio, da parte del forse maggiore rappresentante degli «ostinati vessilliferi del liberismo teorico»[59] di coniugare spirito dei tempi e «trionfo delle virtù economiche individuali» e del libero mercato.[60]

Tali virtù Einaudi avrebbe continuato a predicare, all'indomani della caduta del fascismo, sul supplemento settimanale della «Gazzetta ticinese», virtù la cui esistenza era minacciata anche in terra inglese.

Nell'agosto del 1944, a fronte delle tendenze «monopoliste e profittatrici» dei sindacati, Einaudi ricordava che «l'elevazione e la trasformazione dell'uomo lavoratore, fu il grande servizio che il movimento di libera associazione, iniziato al principio dell'Ottocento in Inghilterra, variamente diffuso in Europa durante la prima metà del secolo, giunto in Italia poco dopo il 1870, rese al mondo».[61] Un «ambiente di emulazione e di lotta», un'«atmosfera di libera contrattazione, e perciò informata» avevano procurato ai lavoratori maggiori salari e più umane condizioni di vita. Se «anche in Inghilterra, le leghe, potentissime come non mai, tendono a profittare della loro potenza a vantaggio esclusivo dei propri soci», solamente «in Italia si vorrebbe da molti, forse dai più, consacrare siffatta esclusività con la creazione legale del sindacato uni-

58 Id., *La corporazione aperta*, in «La Riforma sociale», marzo-aprile 1934, ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/la-corporazione-aperta/?id=1298 (15 ottobre 2019).

59 P.G. Zunino, *L'ideologia del fascismo. Miti, credenze e valori nella stabilizzazione del regime*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 257.

60 *Ibid.* e G. Santomassimo, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006, pp. 214-17.

61 Junius, (ma, come noto, L. Einaudi), *Glorie e pericoli delle leghe operaie*, in «L'Italia e il secondo Risorgimento», 12 agosto 1944, p. 1.

co».[62] Da qui i dardi einaudiani contro «la tendenza ad attribuire ad una associazione, comunque costituita, il monopolio delle contrattazioni fra datori di lavoro e lavoratori», dardi che sarebbero stati scoccati nuovamente, come visto, in sede di Costituente.

3. Il regime parlamentare inglese come chimera?

Nella seduta della seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946, dedicata all'organizzazione costituzionale dello Stato, Mortati interveniva nella sua qualità di relatore affermando come il problema della forma dello Stato facesse tutt'uno con quello dei rapporti fra potere legislativo ed esecutivo:[63] questi si traducevano in un regime di separazione, come quello presidenziale, o in uno di fusione parziale, come quello parlamentare. Il primo modello, però, vigente negli Stati Uniti, avrebbe potuto portare a degli abusi del potere esecutivo, in quanto non contemplava, asseriva Mortati, un'attività di controllo dell'esecutivo da parte del legislativo e risultava privo di nessi che potessero armonizzare il due poteri;[64] tale circostanza avrebbe potuto condurre ad una paralisi nel caso in cui il parlamento fosse stato egemonizzato da un partito diverso da quello del presidente.

Il regime parlamentare, invece, presentava «una maggiore compenetrazione di poteri, compenetrazione che può arrivare, in certe forme, fino alla confusione di poteri», come nel caso inglese in cui il capo del governo dominava la Camera: «naturalmente, il funzionamento di questo regime – proseguiva Mortati – è diverso là dove non sussistono le condizioni che esistono in Inghilterra, specialmente dove si ha una molteplicità di partiti, e dove manca la disciplina in seno a questi partiti».[65] Laddove, infatti, il governo era di coalizione, il modello parlamentare era necessariamente diverso da quello inglese. In Italia, allora, dove erano assenti sia la «dualità di partiti» che la «disciplina di partito»,[66] era inevitabile proprio tale tipo di governo. Per limitare l'instabilità, tipica del governo di coalizione, Mortati proponeva per il nostro Paese un «sistema misto», che avvicinasse le forme parlamentare e presidenziale. Quindi: camera o camere elettive, con un capo dello Stato che conferisce l'incarico per comporre il governo che deve godere della fiducia delle camere. Al governo, precisava Mortati, la costituzione avrebbe dovuto garantire una durata minima; diversamente, dall'instabilità governativa sarebbe derivato «il discredito della

62 *Ibid.*

63 Intervento di Mortati, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., p. 895.

64 *Ibid.*, p. 896.

65 *Ibid.*, p. 897.

66 *Ibid.*, p. 898.

democrazia»,[67] come era avvenuto in Italia nel primo dopoguerra.[68] Mortati aggiungeva così che tale regime misto, "parlamentar-direttoriale " sull'esempio svizzero, affinché potesse «riuscire proficuo» esigeva il superamento della «mentalità parlamentaristica»:

è un regime che si formerà col costume, e in ogni caso dovrà intervenire il popolo come giudice del dissidio. Ma quando il dissidio si riveli tale da non poter essere in nessun altro modo eliminato, bisogna contare anche su questo fattore psicologico, cioè su un superamento della mentalità parlamentaristica che pone il Governo alla mercé della Camera; si deve far penetrare nell'animo, nel pensiero, nel costume dei parlamentari la concezione che il Governo deve avere una sua autonomia; deve godere la fiducia della Camera, ma, una volta concessa questa fiducia sulla base di un consenso motivato, la Camera deve dare al Governo la necessaria autonomia, affinché esso possa adempiere la funzione che gli è propria.[69]

Einaudi, intervenendo nella seduta del 4 settembre, affermava «come uno dei difetti più gravi del sistema presidenziale»[70] fosse l'assenza della facoltà di scioglimento del parlamento, facoltà invece riconosciuta alla corona britannica su proposta del primo ministro, vero *dominus* del governo, che aveva nei ministri suoi uomini di fiducia; perciò, aggiungeva Einaudi, si dava

il caso, che in Italia non si può dare, che un Governo di coalizione [e di coalizione erano stati i governi inglesi durante il secondo conflitto mondiale] funzioni, in quanto i membri di esso non sono designati dai vari partiti […] e sanno che la loro vita ministeriale dipende dal Primo Ministro e non dal proprio partito.[71]

Tali considerazioni sembrano precludere anche ad Einaudi la possibilità di trapiantare in Italia il regime parlamentare britannico. Eppure, nella seduta del 5 settembre egli sembra sviluppare delle riflessioni e una proposta dirette implicitamente a trasferire nel nostro Paese proprio quel modello, riflessioni e proposta già avanzate sulla carta stampata.[72]

Sulle colonne del «Giornale», nel novembre del 1945, Einaudi ravvisava il trat-

67 *Ibid*., p. 898.

68 *Ibid*.

69 *Ibid*., p. 899.

70 *Ibid*., p. 921.

71 *Ibid*.

72 Ci riferiamo agli articoli, firmati con lo pseudonimo di Junius, *Proporzionale e collegio uninominale*, in «L'Italia e il secondo Risorgimento», 17 giugno 1944, pp. 1-2; *Contro la proporzionale*, *ibid*., 4 novembre 1944, pp. 1-2; *Uninominale e proporzionale*, in «Il Giornale», 11 novembre 1945 (ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/uninominale-e-proporzionale/?id=2551 (15 ottobre 2019)) e *Proporzionale e costituente*, in «Il Giornale», 14 novembre 1945 (ora in http://www.luigieinaudi.it/doc/proporzionale-e-costituente/?id=2546 (15 ottobre 2019)).

to qualificante del modello inglese di governo nella fiducia accordata dalla camera elettiva, a fronte di quello «americano o svizzero che trae il potere esecutivo da fonti diverse da quelle parlamentari».[73] Nella seduta citata aggiungeva l'opportunità di garantire anche nel nostro Paese un sistema che prevedesse il potere di scioglimento delle camere da parte del capo dello Stato o dell'esecutivo, elemento, anche questo, presente nell'esperienza britannica. Non solo; per Einaudi era necessario superare anche la legge elettorale proporzionale e sostituirla con quella uninominale, in quanto le elezioni non dovevano avere come obiettivo la scelta di programmi di partito, «pure forme», ma, come in Inghilterra e negli Stati Uniti, «tra due uomini nei quali gli uni elettori hanno fiducia e gli altri no»,[74] cosa impossibile con la proporzionale, responsabile anche della deleteria proliferazione dei partiti che irreggimentavano gli eletti impedendo la piena libertà di discussione.[75]

Per ricapitolare; responsabilità del governo di fronte alle camere, potere di scioglimento di queste ultime in capo al primo ministro o al capo dello Stato e legge elettorale uninominale; questa la ricetta einaudiana, ricetta che su quest'ultimo punto tradiva una certa incomprensione della nuova realtà dei partiti di massa che si andava profilando[76] e che difatti avrebbe suscitato la diffidenza di gran parte della Sottocommissione e una replica di particolare durezza da parte di Giorgio Amendola che avrebbe obiettato a Einaudi che in Italia «la crisi del dopoguerra e del fascismo non [era] nata dalla proporzionale» ma dal «contrasto tra le esigenze rinnovatrici della società italiana del dopoguerra e l'ostilità che queste esigenze incontravano» in ceti, «formalmente liberali», divenuti fiancheggiatori di Mussolini, quegli stessi ceti che ora rigettavano le riforme democratiche, sostenute invece dai «grandi partiti democratici, che sono condizione di una disciplina democratica». Oggi, concludeva Amendola, «che il suffragio universale è stato esteso alle donne e con l'ingresso nella vita politica di milioni e milioni di lavoratori, il collegio uninominale con corpo elettorale ristretto è un ricordo nostalgico, che non ha niente a che fare con le esigenze politiche attuali. Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici».[77]

73 Einaudi, *Proporzionale e costituente*, cit.

74 Intervento di Einaudi, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., p. 938.

75 Cfr. sul punto V. Zanone, *La Consulta e la Costituente*, in R. Einaudi (a cura di), *L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Milano, Skira, 2008, p. 123.

76 Questo aspetto fu già segnalato da Norberto Bobbio nel suo *Il pensiero politico di Luigi Einaudi*, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 8, 1974, pp. 204-207, dove si legge come Einaudi non abbia compiuto riflessioni originali sui partiti e in particolare sulla realtà di quelli di massa, realtà che «gli rimase sostanzialmente estranea» (p. 206).

77 Intervento di G. Amendola, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, cit., p. 939.

TIZIANO TORRESI

UNA, DUE, TRE PATRIE: CATTOLICESIMO ED EUROPEISMO NELL'ETÀ COSTITUENTE

Il primo giorno del 1928 uno dei più entusiasti pionieri dell'europeismo cattolico, Celeste Bastianetto, così scriveva nel suo diario:

> Epoca più misera di questa, per l'Europa, credo che mai ci sia stata. Sembra quasi che ci si trovi di fronte al crollo di una civiltà ormai decrepita […] ma vedo che sta per sorgere una schiera piccola, ma intelligente di giovani dai vasti orizzonti. Inquadrarne e farne apostoli di unità europea e di civiltà cristiana … sarebbe missione impareggiabile e grazia divina.[1]

Esattamente vent'anni più tardi, nel Capodanno 1948, giorno in cui entrò in vigore la Costituzione italiana, scrisse: «L'Europa si salverà con l'allargamento di confini e di idealità. Quello che fino a ieri era sogno, ora acquista di giorno in giorno i contorni della realtà».[2]

L'itinerario percorso in quei vent'anni dai cattolici italiani, la maturazione della loro coscienza dei problemi europei e internazionali durante la guerra e la stagione

1 Cfr. S. Tramontin, *Celeste Bastianetto, 1899-1953: un partigiano per l'Europa*, Venezia, Comune di Venezia-Associazioni Partigiane di Venezia, 1986, pp. 29-30.

2 *Ibid*., pp. 30-31.

costituente, la formazione della loro cultura istituzionale e il contributo offerto al percorso costituzionale sono noti agli studiosi.[3] Le ricerche sui legami tra i movimenti e i partiti democristiani europei alla fine degli anni Quaranta hanno qualificato l'apporto dei democratici cristiani alle istituzioni comuni e hanno confermato come l'internazionalismo fosse divenuto un loro *habitus*. Si è così in parte recuperata la «sistematica miopia»[4] che, come ha messo in luce Daniela Preda, la storiografia sull'europeismo cattolico, almeno sino a un ventennio fa, aveva dimostrato. Si è cominciato a discernere le peculiarità dei temi dell'europeismo e dell'atlantismo, sovente sovrapposti nel dibattito politico, a non considerare il tema europeo come un mero addentellato della politica estera del Paese, a ponderare l'apporto dato dai movimenti per l'unità europea. L'impressione che all'inizio degli anni Ottanta colse Giorgio Rumi dall'allora ancor scarsa storiografia sull'argomento non sembra tuttavia aver conosciuto sostanziali smentite.[5] È l'impressione di una dicotomia tra un opportunismo dei cattolici nel trattare le questioni internazionali e uno slancio profetico verso le tematiche dell'Europa e del mondo postbellico, tra una carica universalistica e un particolarismo che indusse molti a sfruttare l'europeismo come una legittimazione per iniziative di politica interna. Del resto non basta, sotto un profilo storiografico, squadrare gli aspetti di principio e dottrinali o limitarsi a registrare questa dicotomia nell'immediatezza di particolari contingenze. Occorre valutare il profondo intreccio tra le opzioni ideali e le scelte politiche operate dai cattolici, adottando una logica di più lungo periodo.[6] Qui vorrei pertanto provare a ricostruire, per sommi capi, le riflessioni del cattolicesimo italiano sul legame tra unità europea e civiltà cristiana che, in modo carsico, dando linfa al mito dell'Europa, segnarono la ripresa democratica e

3 La bibliografia è qui ridotta all'essenziale. Mi limito a citare alcuni testi di riferimento: G. Formigoni, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, Il Mulino, 1996; G. Campanini, L*a cultura cattolica del Novecento e l'idea di Europa*, in «Aggiornamenti sociali», 1997, pp. 493-508; A. Canavero, J.D. Durand (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Milano, Unicopli, 1999; A. Canavero, *I cattolici e l'Europa*, in M. Impagliazzo (a cura di), *La nazione cattolica: Chiesa e società in Italia dal 1958 a oggi*, Milano, Guerini e Associati, 2004, pp. 457-479; P. Pombeni, *Il contributo dei cattolici alla Costituente*, in S. Labriola (a cura di), *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006; W. Kaiser, *Christian democracy and the origins of European Union*, Cambridge, Cambridge UP, 2007; N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

4 D. Preda, *Sulle orme di Piero Malvestiti: riflessioni sull'avvio del processo d'integrazione europea*, in C. Argiolas, A. Becherucci (a cura di), *La politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2018, p. 3. Per un quadro più ampio rinvio ai fondamentali studi di Preda su momenti e figure dell'integrazione europea.

5 G. Rumi, *Opportunismo e profezia: cultura cattolica e politica estera italiana 1946-1963*, in «Storia contemporanea», n. 4/5, 1981, pp. 811-828.

6 Si vedano le osservazioni sulla storiografia in R. Moro, *I cattolici tra pace e guerra: dall'inizio del secolo al Concilio Vaticano II*, in Id., L. Goglia, L. Nuti (a cura di), *Guerra e pace nell'Italia del Novecento. Politica estera, cultura politica e correnti dell'opinione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 359-402.

culturale nella guerra e poi confluirono nel dibattito costituente.

L'europeismo cattolico negli anni Quaranta ebbe motivazioni e sfumature molteplici ma la diagnosi sul crollo di una decrepita civiltà indicato da Bastianetto già nel 1928 era condiviso da tutti. Nella magmatica riflessione sulla crisi di civiltà che animò la cultura cattolica, il Vecchio continente rappresentò il crocevia del malessere che attanagliava il mondo, il cupo scenario del tramonto di un'era. Proprio in questi ultimi bagliori il cattolicesimo intuì la possibilità di una riscossa. Le parole di Giovanni De Menasce su «Azione fucina», il periodico degli universitari cattolici, alla vigilia dello scoppio della guerra, ne sono un'eloquente testimonianza:

> Attraverso l'oscurità dell'ora presente, può prepararsi una meravigliosa rinascita cattolica […]. Davanti al suicidio dell'Europa un immenso desiderio di raggruppare l'umanità si fa strada. Questa aspirazione, non trovando il cattolicesimo, la sua saggezza e la sua carità, finirà col soccombere.[7]

Solo il cattolicesimo, sintesi delle civiltà europee, avrebbe potuto «raggruppare l'umanità». Le forme entro cui ciò si sarebbe realizzato erano vaghe ma in tutte emergeva l'insistenza sull'importanza della tradizione cristiana del Continente.

Nelle posizioni dei cattolici sulla comunità internazionale, nonostante gli echi dell'antistatalismo ottocentesco e un perdurante, ambiguo rapporto con l'idea di nazione, non aveva perso vigore l'auspicio di fondare sul diritto una società internazionale che idealmente raccogliesse l'eredità dell'organicismo medievale. Ha scritto, in proposito, Guido Formigoni:

> Questa comunità internazionale organica vagheggiata era un concetto predisposto a valorizzare l'eredità comune della storia europea, cioè proprio la commistione tra il nuovo pluralismo statuale e il retaggio della tradizione universalistica della *christianitas*, cui si attribuivano spiccate capacità di moderazione dell'aspetto competitivo e conflittuale del sistema internazionale. Quando il sistema deflagrò nella Grande Guerra, tale istanza "comunitaria" non poteva che cercare nuove incarnazioni, trovate spesso nelle prime istanze di superamento della sovranità nazionale assoluta e di unificazione degli Stati e dei popoli europei.[8]

Attorno a questi due poli si articolò l'istanza comunitaria del pensiero cattolico. Con una preoccupazione chiara sin dall'inizio: il superamento del carattere di assolutezza della sovranità nazionale, il ripudio cioè del nazionalismo «esagerato» che Pio XI bollava come una «maledizione»,[9] non avrebbe dovuto mortificare il valore

7 G. Menasce, *Responsabilità dell'uomo moderno nella Chiesa (II)*, in «Azione fucina», XIII, 26, 27 agosto 1939, p. 2.

8 G. Formigoni, *Un'Europa cattolica? I cattolici italiani e la costruzione europea*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 351.

9 Cfr. Pio XI, *Agli alunni di Propaganda Fide*, 21 agosto 1938, in *Discorsi di Pio XI*, vol. III, 1934-1939, a cura di D. Bertetto, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1985, p. 786.

spirituale delle nazionalità, delle patrie.

Spirituale, intanto, era considerato dai cattolici il flagello della guerra abbattutosi sul Continente. Scrisse Guido Gonella: «Trionfa la quasi-Europa e la non-Europa. Questa catastrofe fu possibile perché gli europei, forgiatori della più alta civiltà spirituale e morale dei secoli, non ne seppero essere custodi».[10] La guerra era la conseguenza dell'apostasia della non-Europa dalla fede. Ha osservato Francesco Malgeri:

> La crisi spirituale dell'Europa, che era rimasta sorda ai richiami della Chiesa, che aveva svalutato ogni deontologia morale, che aveva sostituito alle liturgie della pace e della fede nuove liturgie impastate di odio e di violenza, che aveva esaltato la materia sopra i valori dello spirito non poteva non trovare nella guerra il suo epilogo naturale.[11]

Nondimeno, l'impatto della guerra sulle coscienze di molti cattolici ebbe il paradossale effetto di rafforzare la consapevolezza di un comune destino dei popoli. Appena alcuni esempi di una sensibilità condivisa. «Dove è l'Europa nuova?» si chiedeva un intellettuale raffinato come Sergio Paronetto dinanzi ai successi di Hitler, leggendo nel castigo inflitto all'Europa dagli «angeli neri»[12] del nazismo l'opportunità, per un tragico contrappasso, per riconoscersi in una lotta fratricida e perciò fratelli. Ed è esemplare, benché equivoco, che Bastianetto confidasse di intravedere nell'immenso sforzo bellico della campagna di Russia addirittura una possibile concretizzazione dell'utopia dell'unità europea.[13] Oppure che Sturzo, nel suo solitario e "lungiveggente" esilio, potesse affermare: «Nel 1914 si disse che si combatteva per l'ultima guerra: oggi si deve dire che si combatte per la federazione europea. Il problema internazionale dell'Europa è la posta in gioco di questa guerra».[14]

A orientare questi fermenti e la successiva riflessione sul ruolo del cattolicesimo nella nuova realtà internazionale giunse la parola di Pio XII. La guerra non era neppure scoppiata ma già era chiaro che dopo di essa i popoli avrebbero dovuto ricostruire la convivenza sottraendo i rapporti tra le nazioni all'arbitrio della forza, alla

10 G. Gonella, *La decadenza dell'Europa*, ora in Id., *Lo spirito europeo*, Roma, Logos, 1979, p. 61.

11 F. Malgeri, *La Chiesa di Pio XII fra guerra e dopoguerra*, in A. Riccardi (a cura di), *Pio XII*, Bari-Roma, Laterza, 1984, p. 101.

12 Su tutto questo, oltre a R. Moro, *I cattolici italiani di fronte alla guerra fascista*, in P.M. Pacetti, M. Saracinelli (a cura di), *La cultura della pace dalla Resistenza al Patto Atlantico*, Ancona, Il Lavoro Editoriale, 1988, pp. 75-126, mi permetto di rinviare a T. Torresi, *Sergio Paronetto. Intellettuale cattolico e stratega dello sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 249 e sgg.

13 Cfr. F. Zucca, *Celeste Bastianetto, un cattolico federalista. Nuove prospettive di ricerca*, in D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo: l'eredità di Carlo Cattaneo*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 791.

14 L. Sturzo, *L'Italia e la guerra*, in «Il Mondo», dicembre 1939, in Id., *Opere scelte. La comunità internazionale e il diritto di guerra*, a cura di G. De Rosa, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. XVIII-XIX.

pretesa di assolutezza, al fluttuare degli interessi materiali. Per il papa la crisi europea era la crisi del disordine nazionalista privo di basi morali e giuridiche. Occorreva un nuovo ordinamento fondato sul recupero dell'universalità del diritto. Di fronte a questa urgenza Pio XII fondò sulla sua concezione metafisica dell'ordine sociale la proclamazione di un nuovo assetto.[15] Il rispetto dell'integrità e dell'indipendenza di tutte le nazioni; il disarmo e il solidale sfruttamento delle risorse; la creazione di istituzioni giuridiche internazionali autorevoli e capaci di far applicare il carattere moralmente cogente dei trattati; il rispetto delle minoranze; un equilibrio di mutua fiducia tra gli Stati: nel radiomessaggio del Natale 1941, sviluppando questi presupposti, il papa segnò un punto di svolta. Il magistero papale entrava sul terreno concreto della politica internazionale; dichiarava l'unità naturale del genere umano, il carattere relativo dello Stato, la necessaria molteplicità delle potenze; esigeva «il massimo di coraggio e di energia morale per ricostruire una nuova Europa e un nuovo mondo sulle rovine»;[16] coniugava i presupposti universali del diritto naturale con un insieme di dati emersi nella coscienza politica dell'Europa moderna depurando il sentimento nazionale dalle deformazioni della politica di potenza ma salvaguardandolo come elemento imprescindibile; ridisegnava i contorni di un modello organicistico dei rapporti tra i popoli nel quale la Chiesa in generale e il papato in particolare avrebbero giocato un ruolo decisivo. Così decisivo da rappresentare d'ora in poi, la strada maestra per capitalizzare il credito acquisito durante la guerra e rivendicare il ruolo di protagonista nella costruzione della nuova Europa. Lo riconosceva un altro pioniere dell'europeismo cattolico, Lodovico Montini, che nel 1942 a proposito del radiomessaggio scriveva:

> Si ripete il principio della fondamentale unità della famiglia umana e si richiamano i principi del diritto divino ed umano […]. Rivendicazione più grande non vi potrebbe essere per la Chiesa […]. Pio XII […] è il papa che riafferma le basi supreme dell'ordine nuovo.[17]

L'interesse della Chiesa a far «riconoscere reciprocamente i diritti delle nazioni [per] salvaguardare l'esistenza dell'Europa e dei valori che traevano alimento dall'eredità cristiana»[18] si unì così all'ambizione di esercitare il suo influsso sulla ricostru-

15 Cfr. A. Acerbi, *Chiesa e democrazia: da Leone XIII al Vaticano II*, Milano, Vita e Pensiero, 1991, pp. 205 e sgg.

16 Pio XII, *Radiomessaggio* Nell'alba e nella luce, 24 dicembre 1941, in *AAS* 34 (1942), pp. 10-21.

17 L. Montini, *I Papi e la vita sociale moderna*, in M. Rimoldi, G. Ganuti (a cura di), *Il Papato*, Roma, Sales, 1942, p. 45. Su di lui cfr. L. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013.

18 A. Canavero, *Chiesa e cattolici italiani di fronte all'Europa. Fra cultura e politica*, in A. Acerbi (a cura di), *La Chiesa e l'Italia: per una storia dei loro rapporti negli ultimi due secoli*, Milano, Vita e Pensiero, 2003, pp. 403-404.

zione. La «missione di primato sovranazionale che [la Chiesa] considerava metastoricamente fondata»[19] venne insomma intrapresa dosando, secondo la logica intuita da Rumi, profezia e interesse. Con il radiomessaggio del Natale 1942 sull'ordine interno degli Stati le coordinate di comportamento dei cattolici nella stagione che si apriva potevano dirsi ormai definite. Toccava ora mediarle con la storia e, come ha riconosciuto Paolo Pombeni, questo sforzo di elaborazione segnò l'esordio del periodo di «tensione costituzionale» che avrebbe contraddistinto il lustro successivo.[20]

Propiziati dai moniti pontifici, all'ombra sempre più rada della clandestinità, nel 1943 fiorirono così nel mondo cattolico programmi e propositi per una ricostruzione ritenuta imminente.

Un ruolo di primo piano nella riflessione internazionalistica venne svolto dal citato Guido Gonella.[21] Gli spettò in virtù dello studio condotto sui fatti di politica estera dapprima negli *Acta diurna* e poi nei commenti ai radiomessaggi di Pio XII pubblicati su «L'osservatore romano» e raccolti in volume col titolo *Presupposti di un ordine internazionale*.[22] Nella sua visione, alimentata negli studi di filosofia del diritto e negli ambienti degli intellettuali dell'Azione cattolica dai quali proveniva, Gonella aveva ritenuto indispensabile ricollocare alla base del diritto internazionale profonde esigenze etiche. Ma esso non avrebbe potuto impedire il ricorso alla forza come mezzo di risoluzione delle controversie senza dotarsi di istituzioni giuridiche più efficaci del sistema naufragato con la Società delle Nazioni, prive cioè di compiti di arbitrato obbligatorio e di mezzi repressivi. Su questo si soffermava il testo, che reca la data del 6 maggio 1943, *L'ordine internazionale*.[23] Dinanzi all'anarchia scatenata dal nazionalismo, stante l'impossibilità degli Stati di vivere in anacronistici isolamenti, urgeva riconciliare libertà e solidarietà dei popoli, contemperando l'autodeterminazione con la rinunzia alla sovranità assoluta dello Stato. Questa andava disciplinata nel quadro di intese tra le nazioni strutturate in unioni regionali federative in grado di garantire i diritti degli Stati più deboli.

Due considerazioni esprimevano un comune sentire. Da una parte la confutazione della sovranità assoluta, alla quale però non corrispose alcun afflato internazionalistico. Dall'altra, si intravede come la nuova realtà internazionale prefiguri, e in larga

19 A. Riccardi, *Roma del Papa e l'Europa: un progetto cattolico*, in Canavero, Durand (a cura di), *Il fattore religioso*, cit., p. 29.

20 Pombeni, *Il contributo dei cattolici*, cit., p. 41.

21 Cfr. G. Bertagna *et al.* (a cura di), *Guido Gonella tra governo, parlamento e partito*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, specialmente i saggi di Paolo Palchetti e Umberto Gentiloni Silveri.

22 G. Gonella, *Presupposti di un ordine internazionale. Note ai messaggi di S.S. Pio XII*, Città del Vaticano, Edizioni Civitas, 1942.

23 G. Fanello Marcucci (a cura di), *Documenti programmatici dei democratici cristiani, 1899-1943*, Roma, Cinque Lune, 1983, pp. 121-135.

misura giustifichi, un ruolo diverso per l'Italia. Mentre il regime è ancora in agonia, già si avverte l'esigenza del riconoscimento della dignità del Paese, della sua identità e dei suoi confini, già si distinguono le colpe del fascismo da quelle degli italiani, già si reinventa la retorica della missione pacificatrice che Roma avrebbe dovuto svolgere riscattando l'Italia dal fallimento della sua velleitaria politica di potenza. L'auspicio che il popolo italiano, privo di colpa nelle guerre del duce, «riacquistando nuova dignità spirituale e politica, collaborando lealmente nella Comunità europea» potesse «riprendere la sua secolare funzione civilizzatrice» era espresso anche nelle *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, l'opuscolo programmatico diffuso alla fine del luglio 1943 ma da tempo in gestazione.

> La Società delle Nazioni – esordiva la parte dedicata alla realtà internazionale – è fallita per inadeguatezza d'istituzioni e di mezzi. Per non ripetere tale esperienza, la nuova Comunità dovrà avere compiti più precisi, mezzi più efficaci e una struttura più adeguata alla realtà.[24]

Più ambizioso ancora il *Programma di Milano*, pubblicato nel luglio 1943, dove compariva, al primo punto, un esplicito riferimento alla rappresentanza popolare diretta in una «Federazione degli Stati europei retti a sistema di libertà»,[25] a segnalare come la provenienza geografica delle personalità impegnate nel dibattito non fu priva di senso, se solo si consideri la distanza tra l'attenzione ai temi federalisti dimostrata dai democristiani del Nord e l'interesse verso le classiche posizioni cattoliche sui temi internazionali[26] mantenuto dagli altri.[27]

Attenzione merita poi il cosiddetto *Codice di Camaldoli*, il documento da molti ritenuto un incunabolo della Costituzione italiana. La parte VII, dedicata ai temi internazionali, è stata giudicata deludente perché priva, oltre che di ogni riferimento all'Europa, delle incisive applicazioni pratiche del resto del testo. Ho già documentato altrove i motivi per i quali la collaborazione di Giuseppe Capograssi al *Codice* – e perciò anche a questa sezione – sia da ritenersi esigua.[28] Mi sembra che la documen-

24 Ora in A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *Alcide De Gasperi e la fondazione della democrazia italiana 1943-1948*, a cura di V. Capperucci, S. Lorenzini, tomo 1, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 639-645.

25 A. Damilano (a cura di), *Atti e documenti della DC (1943-1967)*, Roma, Cinque Lune, 1969, p. 9.

26 Sui dissidi fra gli esuli democristiani sulle proposte federaliste cfr. E. Signori, *La Svizzera e i fuorusciti italiani. Aspetti e problemi dell'emigrazione politica 1943-1945*, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 128-129.

27 Gonella, ad esempio, avrebbe bollato il federalismo come un'utopia: G. Gonella, *Il sogno federalista*, in «Il Popolo», 27 febbraio 1946.

28 Sul testo, oltre alle pagine che dedico nella biografia di Paronetto e alla documentazione nel suo fondo presso l'Archivio dell'Istituto Luigi Sturzo, mi limito a citare A.A. Persico, *Il Codice Camaldoli. La Dc e la ricerca della "terza via" tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano, Guerini e Associati, 2014.

tazione disponibile assegni la paternità degli articoli 95-99 sulla realtà internazionale in via pressoché esclusiva a Gonella, con alcune riprese anche letterali dei suoi scritti. Lo scarso dibattito suscitato dal paragrafo, con ampie inserzioni dei pronunciamenti di Pio XII, segnala sì una condivisione ampia della materia, ma lascia sul foglio una serie di ambiguità, ad esempio sulla civilizzazione dei popoli coloniali – «selvaggi» poteva leggersi nella prima stesura – o sui soggetti che avrebbero dovuto realizzare la «libera società internazionale delle forze sociali». La conclusione, generica e utopica – «Ogni cristiano deve sentirsi di fronte a quest'opera suprema di salvezza della civiltà un apostolo e un martire cioè un testimone, e quindi sentire in sé la responsabilità […] della salvezza della intera comunità umana»[29] – non deve però far dimenticare che la pubblicazione fu provvisoria, come traccia per ulteriori contributi.

Mentre era in corso l'elaborazione di questi documenti, il crogiolo della Resistenza corroborava, nelle coscienze di molti cattolici che vi parteciparono, la consapevolezza della necessità di costruire una nuova Europa. Il legame tra il fenomeno della Resistenza a livello europeo e le spinte federalistiche è noto agli studiosi. Oltre la famiglia politica democristiana cui appartenevano gli europeisti più in vista è emersa la pregnanza del fattore religioso in altre correnti di ispirazione cristiana transnazionale.[30] La riscoperta di valori comuni nella lotta e il sentimento condiviso che il nazifascismo fosse il prodotto finale del culto della sovranità assoluta aprirono lo sguardo a soluzioni ambiziose. Ha scritto, in proposito, Rognoni Vercelli:

> Bisognava realizzare non per conquista militare ma per libera decisione dei popoli una federazione di Stati democratici i quali trasferissero alcune parti della loro sovranità a istituzioni comuni democratiche, in modo che quel che i cittadini di ogni Paese avessero perso al livello nazionale lo potessero riacquistare a livello europeo. Scorrendo i fogli clandestini degli anni della Resistenza si percepisce assai facilmente questa germinazione spontanea della stessa idea in tanti luoghi differenti.[31]

Le esperienze, tra le altre, di Henry Frenay, Henri Brugmans, Denis de Rougemont, Eugen Kogon raccontano come la fede cristiana e l'esperienza della resistenza al nazismo portarono, pur con itinerari differenti, alla scoperta di un destino del Continente diverso da quello voluto da Hitler.[32] La libertà sarebbe stata una conquista che i popoli europei avrebbero insieme ottenuto o insieme perso per sempre. L'Europa poteva costruirsi sulle basi di una lotta comune contro la tirannide, oltre

29 *I codici di Malines e di Camaldoli*, in «Civitas», gennaio-febbraio 1982, pp. 155-156.

30 Cfr. *A History of European Integration*, vol. I, 1945-1947, *The formation of the European Unity Movement*, Clarendon Press, Oxford 1982 e F. Larat, *L'idea di Europa tra i cattolici provenienti dalla Resistenza e dall'opposizione al nazismo*, in Canavero, Durand (a cura di), *Il fattore religioso*, cit., pp. 410-411.

31 C. Rognoni Vercelli, *Autonomismo e federalismo nella Resistenza*, in Preda, Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, cit., p. 611.

32 Cfr. Larat, *L'idea di Europa tra i cattolici*, cit.

che su quelle ideali. Ha osservato Fabrice Larat:

> Il riferimento all'unità culturale dell'Europa era diffuso tra i promotori dell'idea europea, per quanto questo tipo di unità rientrasse più nel campo del mito che in quello della realtà storica. Per contro, il riferimento ai comuni valori difesi dalla Resistenza e all'unità dell'obiettivo così creato si basava su una realtà molto più tangibile, e in ogni caso più direttamente mobilizzatrice.[33]

In Italia, appaiono emblematiche le esperienze di Paolo Emilio Taviani[34] e Lodovico Benvenuti,[35] che insieme al citato Bastianetto e a Enzo Giacchero,[36] furono tra i pionieri dell'europeismo cattolico. La partecipazione alla Resistenza rappresentò per loro la rivelazione di un senso di appartenenza all'Europa. Dalla penna e, prima ancora, dal fervore partigiano di Taviani, nel vivace cenacolo democristiano ligure, scaturì il documento diffuso in clandestinità alla fine del 1944 *Idee della Democrazia cristiana*. In esso si auspicava

> il rinnovamento della suddivisione dei continenti in unità federative internazionali, che, senza misconoscere le libertà e le autonomie delle nazioni federate, possano meglio adempiere la loro missione attraverso una più vasta collaborazione di masse umane e un più ampio sfruttamento di territori e materie prime.[37]

Nel 1952 Taviani stesso, dopo essersi distinto come uno dei più coraggiosi fautori dell'unità federale, avrebbe ricordato:

> Gli sforzi per l'unificazione europea nascono da quello stesso spirito umanistico che fu l'ideale morale della Resistenza italiana ed europea: non per nulla esso è sembrato […] come una delle direzioni in cui gli ideali morali della Resistenza potessero trovare una realizzazione più vicina all'arditezza delle loro speranze.[38]

Così pure Benvenuti avrebbe fissato una perspicua analogia tra la Resistenza e il federalismo europeo:

---

33 *Ibid*., p. 404.

34 Cfr. D. Preda, *L'Europa di Paolo Emilio Taviani. Dalla Resistenza ai Trattati di Roma (1944-1957)*, in Ead., G. Levi (a cura di), *L'europeismo in Liguria: dal Risorgimento alla nascita dell'Europa comunitaria*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 161-237.

35 D. Preda, *Lodovico Benvenuti e l'Europa unita: il ruolo dell'insigne parlamentare cremasco nella costruzione della Comunità Europea*, Crema, Centro Editoriale Cremasco Buona Stampa, 2006.

36 A. Canavero, *Enzo Giacchero dall'Europeismo al federalismo*, in S. Pistone, C. Malandrino (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali, la Resistenza e i trattati di Roma (1957)*, Firenze, Olschki, 1999, pp. 175-190.

37 G.B. Varnier (a cura di), *Idee e programmi della DC nella Resistenza*, Roma, Edizioni Civitas, 1984, p. 65.

38 Cfr. Preda, *L'Europa di Paolo Emilio Taviani*, cit., p. 172.

Chi fu "resistente", come chi è "federalista" opera una scelta, non adagia il proprio spirito in posizioni equivoche, incerte, neutralistiche e polivalenti; al contrario affronta il dovere di optare di impegnarsi in una scelta che prima di essere politica è e vuole essere scelta morale.[39]

L'identificazione tra gli obiettivi della lotta di liberazione e di quella a favore di un nuovo ordine internazionale era esplicita anche nel testo degasperiano *La parola ai democratici cristiani*, apparso nel dicembre 1943 e pubblicato su «Il Popolo» nel gennaio seguente.[40] In esso si lodavano gli esempi di associazione tra Stati realizzati dal Commonwealth e dall'Unione Panamericana come «una magnifica prova del come numerosi popoli e territori possano stare uniti in reciproca libertà, senza far appello alla forza armata».[41] Sul metodo della libertà e la solidarietà economica tra le nazioni si sarebbero dovute gettare le basi del nuovo ordine europeo. Ma è soprattutto il recupero di un ruolo, in esso, dell'Italia che, sotto il velo della retorica, emergeva sempre più con interessata premura. Scriveva De Gasperi: «Anche l'Italia, ponte fra l'Europa centrale e il Mediterraneo, ristabilite la sua indipendenza e integrità nazionale, ritroverà la sua grandezza nella sua funzione di equilibrio e di mediazione».[42] Le sorti diplomatiche dell'Italia e la necessità di un suo riscatto dinanzi agli Alleati condizioneranno tutto il discorso successivo, elaborato su questo sfondo culturale a tinte guelfe. Ha scritto Paolo Acanfora nella sua lucida analisi dei miti dell'europeismo democristiano:

La civiltà latina, nella sua duplice accezione romana e cristiana, diveniva il leitmotiv della elaborazione politica e della propaganda del partito democristiano. L'unità della nazione poteva ritrovarsi solamente in questa certezza di essere dotati di una vocazione missionaria per l'avvenire della civiltà cristiana, condizione indispensabile alla ricostruzione morale e materiale del paese.[43]

Questa rivendicazione di una funzione universalista nell'ambito della civiltà europea e la professione di una devozione congenita alla pace tra le nazioni nutrirono la speranza di far dimenticare ai vincitori le colpe dell'Italia e la sua condizione di nazione sconfitta.

Al tempo stesso l'obiettivo di questi richiami cominciò a mutare. L'appello utopico ai caratteri comuni dell'Europa, «all'accettazione integrale del cristianesimo» come unica via «verso quella internazionalità cui gli uomini aspirano»,[44] assunse il

39 L. Benvenuti, *Resistenza europea e federalismo europeo*, in «Civitas», aprile 1955, p. 4.

40 Ora in De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, cit., pp. 663-672.

41 *Ibid*.

42 *Ibid*.

43 P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC: nazione, Europa e comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 22.

44 F. Alessandrini, *Collaborazione internazionale*, in «Il Quotidiano», 15 giugno 1944.

significato di un'antitesi ai sistemi ideologici emergenti del capitalismo americano e del socialismo sovietico. Alla fine di dicembre 1944, un opuscolo redatto dai democristiani veneti Luigi Gui e Gavino Sabadin registrava, ad esempio, con acuto senso della storia del Continente, il persistere di un'Europa frammentata e anacronistica, emarginata tra le grandi unità territoriali: Stati Uniti, Russia, Cina, Impero Britannico. Promuovendo la federazione come unica soluzione capace di conciliare la molteplicità delle tradizioni statali con una feconda unità d'intenti, il testo annotava:

> L'Europa ha civilizzato il mondo proprio perché nessun imperialismo è riuscito a schiacciare le energie delle varie nazionalità, soffocandone le forze geniali. Ma oggi la situazione è diventata insostenibile poiché i grandi Stati che circondano l'Europa minacciano di sommergerla. Che cosa fare? Continueremo a beccarci tra noi come i capponi di Renzo finché non finiremo nella grande pentola russa o americana? Sarebbe veramente cretino. Attenderemo supinamente di essere ingoiati dall'orso russo o dal polipo americano?[45]

L'immediato dopoguerra fu segnato dal grande interrogativo sui fondamenti dell'identità nazionale italiana dopo il crollo del fascismo e la «morte della patria».[46] Nella ricerca di una rilegittimazione internazionale che mitigasse le ambizioni nazionaliste e coloniali ancora radicate nell'opinione pubblica, la prospettiva universalistica in armonia con la natura del cattolicesimo e con gli interessi della Santa Sede giunse propizia a mobilitare le coscienze, a ridisegnare la condizione dell'Italia orfana della politica di potenza, a conciliare un nuovo patriottismo con un sano internazionalismo. Una sintesi pregnante di questo sforzo di recupero del valore della patria in una prospettiva europea si può trovare nel pensiero del giovane Aldo Moro.[47] Già nelle lezioni di filosofia del diritto egli aveva affermato che «l'assoluta relazionalità della pluralità degli Stati»[48] rappresentava lo svolgimento della dimensione etica e sociale dell'uomo. Lo Stato non poteva frenarla ma anzi agevolarne «lo slancio, onde l'uomo attinge la totale comunità umana ed in essa solidalmente si inserisce».[49] Non erano «più possibili splendidi isolamenti».[50] Urgeva «il costituirsi dell'ordinamento internazionale» quale «compiuta conquista dell'universale da parte dell'uomo, in quel suo

45 *Idee e programmi della DC nella Resistenza*, cit., pp. 69-75.

46 Nella vasta bibliografia cito solo, per i riferimenti a Moro, L. La Rovere, *L'eredità del fascismo. Gli intellettuali, i giovani e la transizione al postfascismo 1943-1948*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

47 Cfr. P. Acanfora, *Le due patrie. Coscienza nazionale e unificazione europea in Aldo Moro*, in R. Moro, D. Mezzana (a cura di), *Una vita, un paese: Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, pp. 177-199.

48 A. Moro, *Lo Stato. Corso di lezioni di filosofia del diritto tenute presso l'Università di Bari nell'anno accademico 1942-1943*, Padova, Cedam, 1943, p. 230.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*, p. 223.

essere in una concordia non piatta ma ricca, viva, differenziata con tutti gli uomini, nell'espressione storica più comprensiva e augusta della solidarietà internazionale».[51] In molti scritti giovanili di Moro affiora l'impegno a recuperare l'idea di nazione in termini umanistici e a preservare alla comunità internazionale la sua dimensione spirituale. All'indomani del congresso dei Comitati di liberazione nazionale a Bari del gennaio 1944 egli condivise l'opportunità, citata da Sforza e ripresa dal congresso di Montevideo, di ragionare non più su problemi italiani ma «su lati italiani di problemi Europei».[52] La necessità di una solidarietà, «cardine della politica futura», era infatti «penetrata nelle coscienze di tutti non per un arido raziocinare, ma per una viva, dolorosa esperienza di due tragedie immani nella storia del mondo [e] questa certezza – proseguiva Moro – vibra oggi nei nostri cuori con il calore incomparabile di ciò che è intimamente posseduto, chiedendo ad ogni costo realizzazione».[53] La disponibilità di porsi al servizio della comunità dei popoli come «Stato membro di un'Europa solidale» era per Moro «la sola garanzia che l'Italia abbia della sua vita e del suo avvenire».[54] In questa prospettiva è nel recupero dell'autenticità della nazione che Moro scrisse tra le pagine più eloquenti del discorso che si sta qui ricostruendo. Ciò che restava della patria – la sua dignità spirituale – era quanto bastava per ricostruirla. Ne scaturiva un messaggio di fiducia per ricollocare l'Italia nella coscienza dei suoi cittadini e nel consesso delle nazioni:

> Noi non vogliamo rivincite; vogliamo credere, contro ogni esperienza storica, che il mondo di domani sarà più giusto, che la comunità dei popoli sarà più organica e fraterna […]. La nostra ricchezza morale è la sola che ci resti. Ma è tutto. Cerchiamo di non disperdere, con l'abdicazione dalla nostra dignità, quest'ultimo segno, il più grande poi, della nostra umanità ricca di valore.[55]

Il rifiuto di un'idea esclusiva della nazione, da un lato, e l'elogio dell'intimità del sentimento patriottico, dall'altro, motivavano una condanna dei nuovi miti dell'internazionalismo, biasimati da Moro come astratte e pericolose ideologie. Egli avvertiva:

> Non si tratta di distruggere la nazione, né la regione, né il comune, né la famiglia, né le mille altre società che l'uomo libero crea […]. Non è sorpassando queste esperienze, ma utilizzandole, e cioè rendendole, in modo conforme alla loro verità, intime ed umane, che si realizza una universale comunione di vita.[56]

51 *Ibid*., p. 242.

52 Mr. [A. Moro], *Europa solidale*, in «La Rassegna», II, 5, 3 febbraio 1944, p. 2.

53 *Ibid*.

54 *Ibid*.

55 Mr. [A. Moro], *Dignità*, in «La Rassegna», II, 17, 27 aprile 1944, p. 2.

56 [s.f. MA Id.,] *Internazionalismo*, in «Studium», XLI, 6, giugno 1945, pp. 149-150.

Moro registrava inoltre l'affievolirsi nella coscienza degli italiani dell'«essere cittadini dell'Europa e del mondo», dovuto all'asfissia culturale del Ventennio, dalle «incoscienti esagerazioni nazionalistiche».[57] Per questo, se insisteva sull'urgenza di educare le masse alla nuova dialettica democratica, pure richiamava l'opportunità di un'apertura di orizzonti alle prassi e alle culture degli altri popoli.[58] «Solo a questo patto – scriveva – un nazionalismo è sano e può essere conservato, senza che ostacoli l'ascesa necessaria verso una più alta unità».[59] Del resto, a utopiche fughe in avanti e a facili irenismi, precisava Moro, «noi preferiamo mettere in progetto un lungo e difficile cammino da fare».[60]

Lungo questo cammino si verificò, dopo la fine della guerra, una convergenza tra le indicazioni del papato, i fermenti della cultura cattolica e le dinamiche della politica estera. L'agire europeistico dei cattolici corse lungo il tessuto di queste convergenze, più che sull'ordito di una politica coordinata.[61] Pio XII, che il 9 maggio 1945 evocava il sorgere di «una nuova Europa fondata sul rispetto della dignità umana, del sacro principio dell'uguaglianza dei diritti di tutti i popoli», con il prestigio acquisito in guerra dalla Chiesa si illuse di poter giocare un ruolo di arbitro equidistante e imparziale tra i due blocchi di potenze. All'ombra di questa illusione, il discorso europeistico dei cattolici italiani provò a scendere dalle vette degli auspici alle basse terre della nuova dialettica politica.

Esso si articolò attorno a tre idee: il già citato recupero della missione dell'Italia, che prese forma nella proposta di un raggruppamento tra le nazioni di cultura cattolica latina nel cuore dell'Europa;[62] la sottolineatura delle potenzialità geografiche del Paese nei nuovi scenari, che insistette sul valore della penisola come «il ponte di passaggio, il centro […] di una nuova sintesi tra Oriente e Occidente»;[63] il richiamo alla cattolicità quale modello teologicamente fondato, molteplice e plurale, uno e universale, della vera società sovranazionale.[64] La sintesi di questo discorso l'offrì Gonella, parlando ai diplomatici nell'estate 1946. Sulle rovine lasciate dagli «egoismi naziona-

57 Mr. [A. Moro], *Esperienze di popoli in questa tragica guerra*, in «La Rassegna», III, 18, 3 maggio 1945, p. 2.

58 Sullo stesso pensiero espresso, tra gli altri, da Dino Zambra cfr. G. Vecchio, *Patriottismo e universalismo nelle associazioni laicali cattoliche*, in Acerbi, *La Chiesa e l'Italia*, cit., pp. 233-274.

59 Mr. [A. Moro], *Esperienze di popoli*, cit.

60 [s.f. MA Id.,] *Libri ricevuti*, «Studium», XLI, 6, giugno 1945, pp. 179-180.

61 Cfr. Riccardi, *Roma del Papa e l'Europa*, cit., p. 33.

62 Cfr. Formigoni, *La Democrazia cristiana e l'alleanza*, cit., p. 68.

63 Q. Tosatti, *La Democrazia cristiana e la politica internazionale*, in «Politica d'oggi», 1, 14-15, 30 luglio 1945.

64 (g.c.), *Gerarchia "sovranazionale" della Chiesa cattolica e riflessioni sulla società politica*, in «Studium», XLII, 2 marzo 1946, pp. 69-75.

listi», mentre forze centripete e centrifughe, stimolate da utopici internazionalismi, si contendevano lo spazio sulla scena d'Europa, urgeva recuperare una «tradizione europea intellettuale nella dignità d'un pensiero comune, giuridica nel patrimonio di un diritto comune, spirituale nelle affinità interiori».[65] Recuperare, non inventare, dopo secoli di «storia tormentata ed eroica che ha fuso la carne e lo spirito», percorrendo «l'unica strada che può ancora condurre alla salvezza dell'Europa: restaurare la sua unità».[66] E se la Chiesa, «paradigma di universalismo», era la sola competente a «restaurare con la dignità cristiana dell'uomo l'unità e la grandezza spirituale della nuova Europa»[67] all'Italia spettava un compito non meno ambizioso: «rifare intellettualmente e moralmente gli Europei».[68]

Gli effetti di questi altisonanti auspici sulla politica continuavano però ad essere scarsi e gli impegni assunti dalla Dc alquanto generici.[69] Fu piuttosto l'evoluzione della realtà internazionale tra la fine del 1946 e la prima metà del 1947 a imporre un salto di qualità. Con la firma del trattato di pace e il recupero della libertà d'azione per il Paese si avvicinò infatti il momento di scelte impegnative, mentre i contrasti tra i grandi sfociavano in una sempre più palese guerra fredda. Il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti, l'acuirsi delle tensioni politiche interne, la ricerca da parte di Roma di una strada per il reinserimento dell'Italia nei circuiti internazionali che fosse di aiuto per la stabilità politica ed economica e, da parte di Washington, di interlocutori credibili per supportare la strategia del contenimento, orientarono i destini del Paese verso quella che Gonella aveva definito, nel suo discorso, «l'Europa d'oltremare».[70] All'inizio fu una necessità. Poi si strutturò in un progetto dentro al quale la prospettiva europea fu finalmente messa su un piano di concretezza.[71] Le parole con le quali il Consiglio nazionale della Dc approvava l'adesione del governo al sistema di aiuti americani lasciano intuire questi nuovi orizzonti. Il Piano Marshall veniva giudicato «essenziale per la difesa della civiltà europea e quindi per la rinascita del Paese» purché non limitato «all'organizzazione di soccorsi, ma stimolo e lievito di un nuovo

65 G. Gonella, *Unità dell'Europa: discorso tenuto a Palazzo Chigi ai diplomatici e funzionari del Ministero degli Esteri*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 12.

66 *Ibid*., p. 10.

67 *Ibid*., p. 15.

68 *Ibid*., p. 16.

69 Nelle mozioni agli incontri dei dirigenti della Dc le istanze europeistiche si rivelavano scarse o assenti. Anche l'auspicio formulato dalla Settimana sociale di Firenze dell'autunno 1945 – «che la giustizia internazionale si realizzi sulla fraternità ed eguaglianza dei popoli e sul loro comune stretto diritto alla partecipazione dei beni elargiti dal Creatore a tutta l'umanità» – appariva alquanto blando: *Costituzione e Costituente: la XIX Settimana sociale dei cattolici d'Italia (Firenze, 22-28 ottobre 1945)*, Roma, Studium, 2007.

70 Gonella, *Unità dell'Europa*, cit., p. 8.

71 Cfr., da ultimo, B. Steil, *Il piano Marshall*, Roma, Donzelli, 2018.

ordinamento economico europeo, il quale realizzi al di sopra delle frontiere e degli egoismi particolari, nella linea della naturale convergenza e complementarietà delle varie economie, un più sicuro equilibrio tra bisogni e risorse del nostro Continente».[72]

Sebbene ancora sfocata, questa prospettiva che coniugava scelte politiche ed economiche con le mete ideali da tempo fissate cominciava a dare un contorno inedito alle intuizioni sin qui ripercorse. Si pensi al processo negoziale che avrebbe realizzato l'unione doganale tra l'Italia e la Francia, ispirato alla già richiamata idea di un'unione tra i popoli latini accarezzata dall'europeismo cattolico. Si pensi, a livello retorico, agli slittamenti semantici che ha studiato Philippe Chenaux intuendo come proprio in questo tornante, tra i nostalgici dell'Occidente cristiano e i fautori di una nuova cristianità senza confini, nella coscienza cattolica cominci a metter radici l'idea di un'Europa finalmente intesa quale progetto laico, concreto e democratico.[73] Si pensi, ancora, alla reinterpretazione del valore spirituale della missione della civiltà italiana nel mondo, nella sua collocazione anche geografica, come un possibile perno del nuovo sistema ma anche di una potenziale vittima della logica bipolare che elaborava la sinistra Dc per non rassegnarsi alla sempre più netta ambivalenza ideologica della guerra fredda e all'endiadi civiltà occidentale e civiltà latina.[74]

Questa sorta di torsione nella retorica europeistica dei cattolici, che si registrò nel momento in cui l'unificazione economica e politica del Continente cominciò a muovere i primi passi, non minò la coerenza del discorso sin qui, seppur per cenni, ricostruito. Cambiò l'obiettivo al quale rivolgere i richiami ideali alla civiltà e ai valori comuni. Se sino ad allora essi si erano indirizzati a obiettivi remoti e, in fondo, utopici ora che, come chiedeva esplicitamente Giacchero al congresso della Dc del 1947, gli obiettivi diventavano «immediati»,[75] l'appello ai valori trascendenti e culturali del cattolicesimo fu adoperato come un avvertimento circa la parzialità delle soluzioni diplomatiche, istituzionali o economiche adottate nei processi in corso. Questa sensibilità si avverte, ad esempio, nelle relazioni al congresso degli intellettuali di

72 Damilano (a cura di), *Atti e documenti della DC (1943-1967)*, cit., p. 364. Si noti che anche la rivista dei Gesuiti, dopo essersi opposta alle presunte mire imperialiste americane in Europa, virò il proprio discorso: «Si chiami pure "ingerenza" tale modo di agire; resta però sempre vero che si tratta di una "ingerenza" diretta al bene e nell'interesse dei paesi d'Europa, di quella parte d'Europa che conserva, insieme alla volontà di vivere, l'aspirazione alla libertà e l'attaccamento alla cultura latina e cristiana»: A. De Marco, *Piano Marshall e orientamenti politici europei*, in «La Civiltà Cattolica», 3, 1948, pp. 128-129.

73 I lavori di Chenaux sul tema sono fondamentali. Mi limito a citare: *Occidente, cristianità, Europa: uno studio semantico*, in Canavero, Durand (a cura di), *Il fattore religioso*, cit., pp. 41-53 e la sintesi *Un'Europa Vaticana? Dal piano Marshall ai Trattati di Roma*, Roma, Studium, 2017.

74 Cfr. Acanfora, *Miti e ideologia*, cit., pp. 169 e sgg.

75 Damilano (a cura di), *Atti e documenti della DC (1943-1967)*, cit., p. 365.

Pax Romana, convocato a Roma proprio sui temi della comunità internazionale nel marzo 1947.[76]

> Fare la pace – si rammentava nel commento ai lavori della rivista dei Laureati – non è una questione di unificazione o di federalismi, e tanto meno di manovre diplomatiche o di propaganda a base di miti: è una diffusione della verità e della carità, che di loro natura non conoscono confini.[77]

Gonella, nella stessa sede, sottolineando la necessità di formare una coscienza europea dei valori culturali comuni e criticando, in ciò, la fralezza intrinseca nell'impianto dell'Unesco, ricordava come fosse necessario «scavare profonde fondamenta prima di innalzare i fastigi dell'edificio; e vani sarebbero gli strumenti tecnici che il progresso mette a nostra disposizione se prima non si preparano e non si chiariscono i presupposti interiori».[78]

Il lustro di tensione costituzionale attraversato dai cattolici tra la guerra e la rinascita democratica culminò nella loro partecipazione alla Costituente. Nonostante «la composita fisionomia del cattolicesimo italiano»,[79] è opinione storiografica consolidata che il loro contributo ai lavori fu coerente e decisivo. Riscattandosi da un'atavica negligenza verso l'assetto istituzionale del Paese e articolando un programma di rifondazione costituzionale secondo i moderni modelli democratici europei, la Chiesa, la Dc e le associazioni cattoliche investirono sulla selezione di un gruppo di costituenti grazie ai quali le idee sul ruolo europeo e internazionale dell'Italia, dopo il periodo di gestazione qui ripercorso, confluirono in una comune ed elevata discussione. La concretizzazione in questa sede politica e istituzionale delle immagini e dei miti dell'universalismo cattolico venne affidata alla mediazione di tecnici e di giuristi. Essi seppero così coniugare, nella loro interdipendenza, le visioni personaliste, le tematiche in ordine al diritto naturale e internazionale, le forme vecchie e nuove del realismo giuridico. Un sorta di passaggio di consegne tra le due fasi è nelle parole che Camillo Corsanego, il 3 dicembre 1946, rivolse ai colleghi durante i lavori preparatori. Li avvertì che

> fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie, […] sarebbe mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale.[80]

76 Il congresso si tenne da 9 al 15 aprile a Roma, con gli interventi di intellettuali del calibro di Maritain, Gilson, Suarez. Una sintesi dei lavori in «Coscienza», I, 7-8, 7-21 aprile 1947.

77 A. Ferrari Toniolo, *Valore di un incontro*, *ibid*., p. 1.

78 G. Gonella, *Cultura e rapporti internazionali*, *ibid*., p. 2.

79 F. Malgeri, *Il contesto politico*, in Id., Antonetti, De Siervo (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, cit., pp. 112-113.

80 Intervento nella seduta del 3 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica ita-*

Sebbene privo di un esplicito riferimento all'Europa, senza cioè quel «gioiello» che Celeste Bastianetto vi avrebbe voluto incastonare per sottolineare che «prima di tutto, noi siamo cittadini europei»,[81] l'art. 11 del testo costituzionale rispose in modo egregio all'auspicio. Il riconoscimento politico dell'ordinamento internazionale e l'accettazione degli obblighi da esso nascenti, consacrava la volontà di partecipare su nuove basi alla vita della comunità internazionale. Nella loro genesi, senza cristallizzare una disciplina, fissare la gerarchia delle fonti o definire gli organi competenti e i procedimenti per adottarle, ma affermando il valore dell'organizzazione internazionale a garanzia della pace,[82] le norme internazionalistiche della Costituzione risultarono non già, come molte altre, da un compromesso, ma da un'ampia convergenza tra le forze politiche, che portò alla loro rapida formulazione e approvazione. Le esigenze emerse nel dibattito – garantire la massima apertura dell'Italia verso la realtà internazionale, esprimere le istanze del pacifismo e del solidarismo internazionale, assicurare al Parlamento il controllo sulle scelte salienti della politica estera – trovarono da parte dei cattolici considerazioni lungamente meditate.[83] Le ragioni etiche del rapporto con gli altri Stati, il ripudio della sovranità assoluta, l'intendimento di trasferire sul piano internazionale i principi di libertà, di eguaglianza e di rispetto sostanziale della persona umana, che si voleva affermare e attuare nell'ordine interno,[84] la difesa di una società naturale del genere umano e la convinzione che ogni sua menomazione fosse un delitto o, ancora, il richiamo a una «famiglia delle genti umane [che] si modella sulla Chiesa cattolica»,[85] o, infine, la scelta di demandare al Parlamento le decisioni sulla guerra:[86] in tutto questo c'era una profonda eco del discorso che, nella cultura

liana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, vol. VI, Roma, Camera dei deputati, 1971, p. 753.

81 *Ibid*., p. 609.

82 Cfr. U. Leanza, *Il principio internazionalista nella Costituente*, in Labriola (a cura di), *Sovranità e democrazia*, cit., pp. 309-371.

83 È appena il caso di ricordare le parole di Gonella: «Per contribuire alla liberazione dal timore della guerra siamo pronti ad accettare tutte quelle limitazioni della sovranità che siano rese necessarie ad un organico funzionamento della società internazionale e che non siano incompatibili con l'indeclinabile difesa della nostra libertà e indipendenza nazionale»: G. Gonella, *La Dc per la nuova Costituzione*, in *I congressi della Democrazia Cristiana*, Roma, DC-Spes, 1959, p. 49.

84 Cfr. A. Cassese, *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II. *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 505-549.

85 Intervento nella seduta dell'11 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori*, cit., vol. I, p. 321.

86 Eloquenti, anche qui, le parole di Gonella: «Coloro che sono eroicamente caduti combattendo a fianco degli uccisori dei loro fratelli, se potessero far sentire la loro voce pronuncerebbero certo una fiera condanna del sistema oppressivo e crudele con cui un popolo potrà essere gettato allo sbaraglio di un'avventura bellica senza che i suoi rappresentanti avessero potuto in alcun modo esprimere il vero sentimento della volontà popolare»: Gonella, *La Dc per la*

cattolica, aveva preceduto il momento costituente. C'era, non da ultima, la consapevolezza, da tempo maturata tra i democratici cristiani europei, che la lotta al fascismo e al totalitarismo avesse il medesimo spirito della lotta contro il militarismo, in favore di un ordine pacifico. Una consapevolezza che, proprio mentre i Costituenti erano al lavoro, si esprimeva nelle iniziative che cercarono di realizzare il sogno federalista, dall'Unione parlamentare europea alle *Nouvelles Equipes Internationales*,[87] grazie all'impegno di quelle personalità di spicco dell'europeismo cattolico che son già state citate, come Giacchero, Benvenuti, Taviani, Bastianetto. Se a quest'ultimo, nel Capodanno 1948, il sogno degli Stati Uniti d'Europa poteva sembrare ormai a portata di mano, il percorso verso l'unità politica del Continente risulterà, da subito, molto più accidentato di quanto lasciassero intendere le prospettive ideali sino ad allora immaginate. Il tempo delle utopie aveva infatti lasciato il posto al tempo delle volontà. Lo esprimeva molto bene lo stesso Giacchero, dichiarando il 25 gennaio 1948 alla Commissione esteri, i motivi per i quali non la via di intese diplomatiche, ma tra i parlamentari di diverse nazioni, avrebbe assottigliato la distanza tra i popoli europei:

> Creiamo attraverso gli uomini parlamentari e rappresentanti diretti del popolo le vie d'intese rapide e sicure fra i popoli d'Europa. Lavoriamo con fede su questa via. Non si tratta di utopia. Si tratta di volontà. Se questa volontà sarà in noi, sarà anche negli altri ed il frutto di questa volontà comune sarà la sicurezza, la pace, la prosperità dell'Europa e dell'Italia.[88]

Già nei mesi a seguire utopia e volontà torneranno a fare i conti con la storia: quando la guerra fredda raggiungerà l'acme, tra il 1948 e il 1949, pressoché tutti i partiti cristiano-democratici avranno già abbandonato l'idea dell'Europa come una terza forza posizionata tra le due superpotenze e, come ha scritto Daniela Preda, la scelta europea apparirà «inghiottita nello scontro bipolare tra le potenze egemoni».[89] Toccherà a De Gasperi assumere il timone della politica italiana seguendo la rotta di un europeismo molto più ricco di sfumature e accattivante sotto un profilo storiografico di quello stereotipato di "padre dell'Europa", caro a una certa vulgata.[90]

---

nuova Costituzione, cit., p. 59.

87 Cfr. R. Papini, *L'Internazionale DC: la cooperazione tra i partiti democratici cristiani dal 1925 al 1985*, Milano, FrancoAngeli, 1986; S. Delureanu, *Le nouvelles equipes internationales: per una rifondazione dell'Europa, 1947-1965*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006; P. Acanfora, *The Italian Christian Democratic Party within the international Christian Democratic organizations: nationalism, Europeanism, and religious identity (1947–1954)*, in «Journal of modern italian studies», 2, 2010, pp. 200-231; J.D. Durand, *Christian Democrat internationalism: its action in Europe and worldwide from post World War II until the 90's*, vol. I, *The origins*, Brussels, Lanf, 2013.

88 Cfr. Canavero, *Enzo Giacchero dall'Europeismo*, cit., p. 186.

89 D. Preda, *Alcide De Gasperi: atlantismo ed europeismo*, in Ead., Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, cit., p. 917.

90 Su tutto cfr. D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004

Lungo le tappe che segnarono la maturazione del pensiero europeistico dei cattolici dalla guerra alla Costituzione, richiamate in questa essenziale rassegna, l'universalismo cattolico ebbe il merito di contribuire a riportare la nazione, senza svilirne la pregnanza in un irenico internazionalismo, dalla dimensione assoluta a una natura limitata, beneficata dal recupero delle basi morali del rapporto tra lo Stato e la persona. Questo aprì l'Italia in modo fecondo e pacifico alla nuova stagione delle relazioni internazionali. Lungo il «confine […] giuridico, politico e ideologico, fra due fasi della storia italiana»[91] segnato dalle norme internazionalistiche della Costituzione, corsero per i cattolici le intuizioni sulla società delle genti che ieri aspiravano al recupero ideale e integrale della civiltà cristiana e che ora esprimevano l'apertura concreta a un mondo percepito sempre più come molteplice, estroverso e pluriverso.

Del resto, questo fu uno dei segni lasciati dalla rivoluzione costituzionale nel mondo cattolico. Da un lato aprì vistose crepe nel suo monolitismo, come dimostra il complesso e studiatissimo impatto dell'approvazione dell'art. 7 sul rapporto tra Santa Sede, partito e mondo cattolico o delle discussioni sulla famiglia e sulla scuola.[92] Dall'altro, fece sbiadire le tinte integraliste del progetto italiano e implicitamente europeo di una riconquista cattolica. Il mito di un'Italia guelfa e di un'Europa carolingia, il mito della ricostruzione della civiltà cristiana che era stato la grande parola d'ordine di quegli anni, grazie alla lezione congiunta della Costituzione e della storia, si sarebbe via via rivelato per ciò che era: appunto un mito, smontato alla base da coloro che in Costituente, come ha scritto Enrico Galavotti, erano apparsi come i portavoce della Santa Sede e che invece, con un lavoro silenzioso, avevano contribuito a porre le basi per un nuovo ordine fondato non sui privilegi di una parte, ma sui diritti della persona.[93]

Tuttavia, se questo è vero; se è vero che alle visioni europeistiche dei cattolici mancava un retroterra nella teologia della storia, un vuoto che il magistero papale solo in parte era riuscito a colmare creando un'analogia tra cristianesimo ed Europa che lo stesso pensiero teologico avrebbe giudicato troppo rigida, provinciale, meramente culturale;[94] se è vero che l'aulico richiamo a san Benedetto, colui che, romano

---

e E. Conze, G. Corni, P. Pombeni (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

91 M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2009, p. 92.

92 Cfr. R. Sani, *«La Civiltà cattolica» e la politica nel secondo dopoguerra (1945-1958)*, Milano, Vita e Pensiero, 2004; G. Sale, *Il Vaticano e la Costituzione*, Milano, Jaca Book, 2008; F. Occhetta, *Le radici della democrazia. I principi della Costituzione nel dibattito tra gesuiti e costituenti cattolici*, Milano, Jaca Book, 2012.

93 E. Galavotti, *La Chiesa cattolica e la democrazia costituente*, in G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola (a cura di), *L'età costituente. Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 237-257.

94 Cfr. Campanini, L*a cultura cattolica del Novecento e l'idea di Europa*, cit.

e cristiano, aveva saputo «ridurre a fraterna concordia i popoli d'Europa sotto il salutare vessillo di Cristo», pronunciato da Pio XII nel settembre 1947, appariva, come ha scritto Poulat «un recupero simbolico tardivo»,[95] utile a esaltare il ruolo che il pontefice «padre preposto a tutta l'amplissima famiglia dei cristiani» intendeva esercitare sull'Europa divisa dalla guerra fredda, quasi un "canto del cigno" del discorso sino ad allora articolato. Se tutto ciò è vero, è vero altresì che, interessato o sincero, ingenuo o mitico, l'europeismo aveva comunque ridestato nei cattolici la coscienza di appartenere a una terza patria, accanto a quella celeste e a quella terrena: l'Italia europea[96] e democratica, inserita nel pacifico e solidale consesso delle nazioni. Aveva ispirato l'impegno a cancellare le ferite della guerra e a ricostruire un mondo, se non congruente alla civiltà cristiana, certamente più giusto e più libero.

95 E. Poulat, *Sacralizzazione della nazione e nazionalizzazione del sacro: la disgregazione dell'Europa sotto la spinta dei nazionalismi*, in R. Papini (a cura di), *L'apporto del personalismo alla costruzione dell'Europa*, Milano, Massimo, 1981, p. 23; cfr. anche B. Depal, *San Benedetto, un patrono per l'Europa*, in Canavero, Durand (a cura di), *Il fattore religioso*, cit., pp. 55-68.

96 Cfr. F. Bonini, T. Di Maio, G. Tognon (a cura di), *L'Italia europea. Dall'Unificazione all'Unione*, Roma, Studium, 2018.

INDICE DEI NOMI

Acanfora, P.
Acerbi, A.
Adenauer, K.
Aga Rossi, E.
Agamben Federici, M.
Agnoletti, E.E.
Ago, R.
Agosti, A.
Agosti, G.
Agostini, G.
Alario, C.
Albertini, M.
Alessandrini, F.
Alicata, M.
Allende, S.
Allorio, E.
Almirante, G.
Aloisio, S.
Alpa, G.
Amato, G.
Ambrosini, G.
Amendola, G.
Amery, L.
Amorth, A.
Andall, J.
Anderson, R.D.
Andreotti, G.
Anta, C.G.
Antonetti, N.
Antoni, C.
Antonicelli, F.
Aprato, C.
Arabeyre, P.
Arangio-Ruiz, V.
Ardia, D.
Argenton, M.
Argiolas, C.
Arisi Rota, A.
Armaroli, P.
Arpea, M.
Astuti, G.
Avarna di Gualtieri, C.
Azzariti, G.

Baccarini, P.
Bacchi, E.
Bachelet, V.
Badini Confalonieri, L.
Badini Confalonieri, V.
Badoglio, P.
Bagehot, W.
Bagnoli, P.
Bakunin, M.
Baldassarre, A.
Balladore Pallieri, G.
Ballini, P.L.
Bano, D.
Baptista, C.
Barbaini, L.
Barbera, A.
Barile, P.
Baroncini, F.
Barontini, I.
Bartole, S.
Bassano, C.
Basso, L.
Bassu, C.
Bastianetto, C.
Battaglia, A.
Battaglini, M.
Battista, G.
Bauer, R.
Bazzocchi, G.
Becherucci, A.
Bei, A.
Bellavista, G.
Bencivenga, R.
Beneš, E.
Bennani, L.
Benvenuti, L.
Benzoni, A.
Bergmann, G.
Berlusconi, S.
Bernardini, G.
Bertagna, F.
Bertagna, G.
Bertetto, D.
Berti, G.
Bertolino, A.
Bertolotti, S.
Betti, C.
Bettinelli, E.

Bettiol, G.
Beveridge, W.H.
Bianchi, B.
Bianchini, L.
Bianco, L.
Bidault, G.
Bigazzi, S.
Bindi, E.
Binni, W.
Biscaretti di Ruffia, P.
Bistarelli, A.
Blasberg, C.
Blum, L.
Bobbio, N.
Boerlin, E.
Bohy, J.
Boldrini, A.
Bonanate, L.
Boncinelli, V.
Bonfiglio, S.
Bonini, F.
Bonomi, I.
Bonsanti, A.
Bordon, G.
Borgna, P.
Borgogni Migani, T.
Borgoni, A.
Bosco, A.
Bozzi, A.
Bozzi, F.
Braga, A.
Branca, V.
Brancato, F.
Braun, M.
Bravo, G.M.
Brentano, L.
Bresciani, M.
Briand, A.
Brizzi, G.P.
Broggini, R.
Brugmans, H.
Brunelli, G.
Bruni, A.
Bruno, F.
Brusasca, G.
Buratti, A.
Burnham, J.
Byrnes, J.F.

Cabruna, E.
Cacace, P.
Cairnes, J.E.
Calamandrei, A.
Calamandrei, P.
Calamandrei, R.
Calamandrei, S.
Calandra, P.
Caligaris, C.
Calogero, G.
Calvino, P.
Calzaretti, F.
Campagnolo, U.
Campanini, G.
Campanozzi, S.
Campoamor y Rodríguez, C.
Camposarcuno, M.
Canavero, A.
Canfora, L.
Capitant, R.
Capograssi, G.
Capozzi, E.
Cappelletti, M.
Capperucci, V.
Carandini, N.
Carapezza Figlia, G.
Caravale, M.
Carboni, E.
Caretti, P.
Carignani, G.
Carioti, A.
Caristia, C.
Carlucci, P.
Carnelutti, F.
Caroleo, A.
Carraud, C.
Carré de Malberg, R., C.
Cartier, E.
Carusi, P.
Caruso, C.
Casella, M.
Casellato, A.
Cassandro, G.
Cassese, S.
Castronovo, V.
Cattaneo, C.
Cattani, L.
Cau, M.
Cavallari, V.
Cavallaro, M.E.
Cavallotti, A.M.
Cave, M.
Cavour, C.
Cecchini, V.
Ceglie, E.

Cenni, F.
Cerulli, E.
Cesarini Sforza, W.
Cevolotto, M.
Chaperon, S.
Cheli, E.
Cheli, V.E.
Chenaux, P.
Chiaia, M.
Chimenti, C.
Chiovenda, G.
Chiri, E.
Chiti-Batelli, A.
Chruščëv, N.
Churchill, W.
Ciammariconi, A.
Ciampi, C. A.
Cianca, A.
Ciarlo, P.
Ciaurro, G. F.
Cipriani, F.
Cipriano, F.
Ciuffoletti, Z.
Clementi, F.
Clerici, A.
Clerici, E.
Cocchiara, M.A.
Coccia, I.
Codignola, E.
Codignola, T.
Colao, F.
Colarizi, A.
Colarizi, S.
Collotti, E.
Colombi, A.
Colombo, A.
Colonnetti, G.
Colorni, E.
Colozza, R.
Comandini, F.
Compagnone, V.
Conci, E.
Condorelli, O.
Conforti, L.
Conforto, B.
Conso, G.
Constant, B.
Conte, G.
Conte, L.
Conti, G.
Conti Odorisio, G.
Conze, E.
Corbino, E.
Corciulo, M.S.
Corni, G.
Corona, A.
Corsanego, C.
Cortese, F.
Cossiga, F.
Coudenhove-Kalergi, R.
Courtin, R.
Craig, F.W.S.
Crainz, G.
Craveri, P.
Craxi, B.
Crispi, F.
Crispo, A.
Croce, B.
Crosa, E.
Cuocolo, L.

D'Alema, M.
D'Alessio, G.
D'Angelo, L.
D'Arrigo, A.
D'Orazio, G.
D'Ottavio, G.
D'Urso, D.
Dal Fabbro, O.
Damiani, U.
Damilano, A.
Dau Novelli, C.
De Céspedes, A.
De Felice, A.
De Fiores, C.
De Gasperi, A.
De Gasperi, M.R.
De Luna, G.
De Marco, A.
De Marsico, A.
De Mello Brayner Andersen de Sousa Tavares, S.
De Menasce, G.
De Mita, C.
De Nicola, E.
De Petris, A.
De Pietro, M.
De Rosa, G.
De Siervo, U.
De Unterrichter Jervolino, M.
De Vita, F.
De Viti De Marco, A.
Decaro Bonella, C.
Decleva, E.

Degl'Innocenti, M.
Dehousse, F.
Del Boca, A.
Del Lucchese, V.
Del Negro, P.
Dell'Erba, N.
Della Porta Floreanini, G.
Della Seta, U.
Delli Castelli, F.
Delureanu, S.
Depal, B.
Depretis, A.
Devoto, G.
Di Febo, G.
Di Federico, G.
Di Maio, T.
Di Nolfo, E.
Di Nucci, L.
Di Porto, B.
Di Stefano, A.
Di Vittorio, G.
Diamanti, I.
Dini, L.
Dogliani, M.
Dogliani, P.
Dolci, D.
Dollfuss, E.
Dominedò, F.M.
Donno, M.
Dorso, G.
Dossetti, G.
Ducci, A.
Duclos, J.
Dujardin, V.
Dulles, J.F.
Dumoulin, M.
Duncan, D.
Durand, J.D.
Durst, L.

Einaudi, G.
Einaudi, I.
Einaudi, L.
Einaudi, R.
Einstein, A.
Eleuteri, P.
Elia, L.
Engels, F.
Englaro, E.
Enriques Agnoletti, E.
Erasmo, vd. Cattani, L.
Esposito, C.

Fabbri, F.
Fabrizi, L.
Facchinetti, C.
Fagiolo, G.
Falck, E.
Fanello Marcucci, G.
Fanfani, A
Fantelli, C.
Farneti, P.
Faucci, R.
Favoreu, L.
Fedele, S.
Federici, M.
Fell, A.
Fenoglio, B.
Ferrara, G.
Ferrara, M.
Ferraresi, A.
Ferrari, M.
Ferrari Toniolo, A.
Ferrari Zumbini, R.
Ferrero, G.
Fietta, C.
Filippetta, G.
Fini, M.
Finizio, G.
Fiocco, G.
Fioravanti, Marco
Fioravanti, Maurizio
Fiori, G.
Fiorillo, M.
Firrao, G.
Flamigni, M.
Foa, V.
Fogacci, F.
Fois, S.
Fontana, P.G.
Foot, J.
Forlani, A.
Formigoni, G.
Fornasari, M.
Fraga Iribarne, M.
Franceschini, C.
Franceschini, E.
Franchina, B.
Francovich, C.
Franzinelli, M.
Frattarelli, E.
Frenay, H.
Freud, S.
Frezza, G.

Frosini, T.E.
Fulbright, W.
Fusaro, C.
Fusco, G.
Fusi, V.

Gabrielli, P.
Gagliardi, A.
Galante Garrone, A.
Galante Garrone, C.
Galasso, G.
Galavotti, E.
Galeotti, S.
Galizia, M.
Gallarati Scotti, T.
Galli della Loggia, E.
Gallico Spano, N.
Galloni, G.
Ganuti, G.
Garoia, O.
Garosci, A.
Gasparotto, L.
Gaulle de, C.
Gazzoni, U.
Gencarelli, E.
Gentile, E.
Gentile, G.
Gentile, P.
Gentiloni Silveri, U.
Geuna, S.
Ghisalberti, A.M.
Ghisalberti, C.
Ghislandi, G.
Giacchero, E.
Giacone, A.
Gianfrancesco, E.
Giangrandi, E.
Giannetto, M.
Giannini, G.
Giannini, M.S.
Gide, C.
Gigliotti, A.
Gilson, É.
Ginzburg, L.
Ginzburg, N.
Giolitti, G.
Giordani, I.
Giordano, A.
Giordano, F.M.
Giorgi, C.
Giovacchini, U.
Giovagnoli, A.
Giovannini, F.
Giretti, E.
Giscard d'Estaing, V.
Giuntella, P.
Giunti, G.
Goglia, L.
Gonella, G.
Gorresio, V.
Gotelli, A.
Governali, L.
Graglia, P.
Graglia, P.S.
Grandi, D.
Grassi, G.
Grassi, S.
Grassi Orsini, F.
Gregorio, M.
Grieco, R.
Grisolina, M. C.
Gronchi, G.
Grossi, P.
Guarino, G.
Guastini, R.
Guazzaloca, G.
Guerrero, J.G.
Guerrieri, S.
Gui, L.
Guidi Cingolani, A.M.
Guindani, G.
Gullo, F.
Guzzetta, G.
Guzzetti, L.

Halpérin, J.L.
Hendrick, B.J.
Hitler, A.
Höbel, A.

Ianes, A.
Iannò, M.
Impagliazzo, M.
Iotti, N.
Irye, A.
Isnenghi, M.
Isola, G.
Ivone, D.
Jacini, S.
Jackson, G.
Jannaccone, P.
Jervis, W.
Judt, T.

Kaiser, W.
Karabel, J.
Kelsen, H.
Kershaw, I.
Keynes, J.M.
Klinkhammer, L.
Kogon, E.
Krynen, J.

La Gravinese, N.
La Malfa, U.
La Pira, G.
La Rocca, V.
La Rosa, M.
La Rovere, L.
Labanca, N.
Labriola, S.
Lacaita, C. G.
Laconi, R.
Lami Starnuti, E.
Lanaro, S.
Lanchester, F.
Lang, G.
Lanjuinais, J.D.
Larat, F.
Laski, H.J.
Lauchard, G.
Leanza, U.
Ledesma, R.
Leone, A.
Leone, F.
Leone, G.
Lessona, A.
Lessona, C.
Levi, A.
Levi, G.
Levi, L.
Libertini, L.
Libonati, F.
Lipgens, W.
Lippmann, W.
Livorsi, F.
Lizzani, C.
Lo Presti, D.
Locatelli, P.
Lombardi, F.
Lombardi, G.
Lombardi, R.
Lombardo, I.M.
Lombardo Restivo, S.
Longhena, M.
Longo, L.
Lorenzini, S.
Loth, W.
Lotti, L.
Louis, W.R.
Luciani, M.
Luciani, S.
Lucifero, R.
Lupinacci, M.
Lupis, G.
Lupo, S.
Lussu, E.
Luti, G.
Luxemburg, R.

Maccanico, A.
Maccas, L.
Macrelli, C.
Mafai, M.
Maffioli, C.
Magagnoli, S.
Magliulo, A.
Maida, B.
Malandrino, C.
Malgeri, F.
Malvestiti, P.
Mammarella, G.
Mammì, O.
Mana, E.
Mancini, P.
Manes, C.
Mann, T.
Maranini, G.
Marc, A.
Marchesi, C.
Marchesini Prospero, A.
Margiotta Broglio, F.
Marini, F.
Maritain, J.
Martini, E.
Martini, R.
Martino, E.
Martinotti Dorigo, S.
Marx, K.
Masarik, J.
Masina, F.
Masini, P.C.
Mastino, P.
Mastrojanni, O.
Mattarella, S.
Mattei, E.
Mattei, T.
Matteotti, G.

Matteotti, M.
Mattera, P.
Matteucci, N.
Mattioli, R.
Mazower, R.
Mazzei, F.
Mazzini, G.
Mazzon, G.
Mazzoni Rajna, G.
Mazzonis, F.
McKay, C.G.R.
Melis, G.
Melloni, A.
Melotto, F.
Menasce, G.
Meneghello, L.
Meniconi, A.
Menthon de, F.
Menzani, T.
Meriggi, M.
Merlin, L.
Merlin, U.
Merlini, C.
Merlini, S.
Merlone, R.
Merola, A.
Merzagora, C.
Meyer, J.
Mezzana, D.
Mezzanotte, C.
Michelini, A.
Michetti, M.
Mieville, R.
Mila, M.
Milet, M.
Mill, J.S.
Minella Molinari, A.
Minghetti, M.
Minoletti, V.
Mirabelli, C.
Mirkine-Guetzévitch, B.
Mola, A.A.
Molè, E.
Molteni, G.
Monaco, R.
Monateri, P.G.
Monelli, P.
Monina, G.
Montagnana, M.
Montagnana, R.
Montanelli, I.
Monti, A.
Monti, M.
Montini, L.
Montroni, G.
Morandi, C.
Morandi, R.
Morelli, G.
Morelli, M.T.A.
Morelli, S.
Morelli, U.
Moretti, M.
Mori, A.
Morlok, M.
Moro, A.
Moro, R.
Mortati, C.
Mounier, E.
Mozzoni, A.M.
Mussolini, B.
Musu Martini, B.
Muzzi, G.

Nahoum, I.
Napolitano, G.
Nassisi, C.
Natoli, C.
Natta, A.
Nawiasky, H.
Negri, G.
Nenni, P.
Nicolosi, G.
Nicotra Verzotto, M.
Nitti, F.S.
Nobile, U.
Noce, T.
Noel, A.
Novacco, D.
Novarese, D.
Novella, A.
Nubola, C.
Nuti, L.

Occhetta, F.
Olivetti, M.
Olobardi, U.
Omodeo, A.
Onofri, F.
Orestano, R.
Orlando, V.E.
Ornaghi, L.
Orrù, R.
Ortega y Gasset, J.

Pacciardi, R.
Pacetti, P.M.
Paggi, M.
Pajetta, G.
Paladin, L.
Palano, D.
Palchetti, P.
Palermo, M.
Panebianco, A.
Panetta, C.
Pannunzio, M.
Pantaleo Gabrieli, F.
Pantaleoni, M.
Paolicchi, L.
Paolini, F.
Paoloni, G.
Papafava, F.
Papini, R.
Paratore, G.
Pareto, V.
Paronetto, S.
Paronetto Valier, M.L.
Parri, F.
Pasquino, G.
Pasquinucci, D.
Pastorelli, P.
Patel, K.K.
Pavan Dalla Torre, U.
Pavese, C.
Pavone, C.
Pella, G.
Penna, O.
Perassi, T.
Perini, M.
Perrone Capano, G.
Persico, A. A.
Persico, G.
Perticone, G.
Pertini, S.
Pesenti, A.
Pezzini, B.
Philip, A.
Philip, L.
Piccioni, A.
Piciacchia, P.
Picolato, R.
Piemonte, G.
Pieri, G.
Pieri, P.
Pimpinelli, L.
Pinelli, T.
Pipitone, D.
Piretti, M.S.
Pisa, B.
Pisano, L.
Pistone, S.
Pitruzzella, G.
Pleven, R.
Poggi, A.
Poguntke, T.
Polese Remaggi, L.
Poli, M. D.
Politis, N.
Pollastrini, E.
Pomante, L.
Pombeni, P.
Pons, S.
Porzio, G.
Posselt, M.
Poulat, E.
Pozzato, E.
Pradieri, A.
Pratis, C.M.
Preda, D.
Predieri, A.
Preuss, H.
Primerano, B.
Primo de Rivera, J.A.
Prodi, R.
Pugh, M.
Punzo, M.

Quagliariello, G.

Rabbeno, U.
Raflik, J.
Ragghianti, C.L.
Rainero, R. H.
Rapelli, G.
Rapone, L.
Rattazzi, U.
Ravagnan, R.
Ravera, C.
Reale, E.
Reale, O.
Reale, V.
Rebuffa, G.
Redenti, E.
Redondo, O.
Redslob, R.
Renzo Villata di, M.G.
Repetto, G.
Repetto, M.
Retinger, J.

Ricasoli, B.
Riccardi, A.
Ricci, A.
Ricci, A.G.
Ricci, P.
Riccioli, M.
Ridolfi, M.
Righi, M. L.
Rimoldi, M.
Ríos Urruti de los, F.
Riquer i Permanyer de, B.
Ristuccia, S.
Rivero, J.
Rivosecchi, G.
Rizza, G.
Rizzi, avv.
Robbins, L.
Roberti, G.
Rodinò, G.
Rodolico, N.
Rodotà, S.
Rognoni Vercelli, C.
Romano, A.
Romano, S.
Romero, F.
Ronzitti, N.
Roosevelt, F.D.
Röpke, W.
Rosa, F.
Rosselli, C.
Rosselli, N.
Rossi, E.
Rossi, F.
Rossi, G.L.
Rossi, M.
Rossi, M.M.
Rossi, S.
Rossi Doria, A.
Rossi Doria, M.
Rossini, G.
Rotelli, E.
Rougemont de, D.
Rousseau, J.J.
Rubilli, A.
Ruffilli, R.
Ruffolo, G.
Ruggiero, C.
Ruini, M.
Rumi, G.
Russell, B.
Russo Perez, G.
Sabadin, G.
Sabbatucci, G.
Sacco, D.
Saitta, A.
Sale, G.
Salvati, M.
Salvemini, G.
Salvi, C.
Sampaio, M.J.P.
Sandys, D.
Sani, R.
Sansone, M.
Santarelli, E.
Santomassimo, G.
Santoro, R.
Saracinelli, M.
Saragat, G.
Sardo, G.
Saresella, D.
Sartori, G.
Satta, S.
Satto, C.
Savino, E.
Sbriccoli, M.
Scalfari, E.
Scalfaro, O.L.
Scarano, F.
Scardaccione, F.R.
Scelba, M.
Scelle, G.
Schäffle, A.
Schiavetti, F.
Schiavi, A.
Schuman, R.
Schumpeter, J. A.
Sciascia, L.
Scirocco, G.
Scodro, R.
Scoppola, P.
Scornajenghi, A.
Scotto di Luzio, A.
Scuto, F.
Sebesta, L.
Segni, A.
Selbert, E.
Serpieri, A.
Serruys, D.
Sforza, C.
Sharp, I.
Siccardi, N.
Signori, E.
Silone, I.

Silva, R.
Silvestri, P.
Simili, R.
Simoncini, A.
Smuraglia, C.
Smuts, J.
Soddu, P.
Solari, F.
Solari, L.
Somogyi, S.
Spaak, P.H.
Spada, F.
Spadolini, G.
Spaziani, P.
Spaziante, V.
Spinelli, A.
Spini, G.
Stagno, F.
Stajano, C.
Stalin, I.
Steil, B.
Stolfi, G.
Stolleis, M.
Storchi, F.
Stuart Mill, J.
Sturzo, L.
Suarez, E.
Sullo, P.

Tacchi, F.
Taddei, F.
Talmon, J.
Tamagnini, P.
Tambroni, F.
Tamburrano, G.
Tardieu, A.
Tardini, D.
Tarello, G.
Tarli Barbieri, G.
Tavares, M.
Taverni, B.
Taviani, P.E.
Taylor, M.C.
Tedesco, V.
Tedoldi, L.
Teodori, M.
Terracini, U.
Thiemeyer, G.
Thomas, E.
Titomanlio, V.
Tocqueville, M.
Todaro-Faranda, M.
Togliatti, P.
Togni, G.
Tognon, G.
Tolomelli, M.
Tonin, R.
Tonnellato, A.
Torraca, V.
Torresi, T.
Tosato, E.
Tosatti, Q.
Tramontin, S.
Tranfaglia, N.
Traniello, F.
Traquandi, N.
Traversaro, B.
Traverso, C.E.
Trentin, S.
Treves, P.
Truffelli, M.
Tulli, U.
Tumiati, C.
Tupini, U.
Turano, S.
Turati, F.

Umberto II di Savoia

Vacca, G.
Valiani, L.
Vanoni, E.
Varnier, G.B.
Varsori, A.
Varvaro, P.
Vassalli, G.
Vecchietti, T.
Vecchio, G.
Veil, S.
Ventrone, A.
Vercelli, R.
Verpeaux, M.
Viarengo, A.
Vigevani, G.E.
Vigezzi, B.
Vigorelli, E.
Vilar, S.
Villarà, C.
Viola, E.
Violante, L.
Vittorelli, P.
Vittoria, A.
Viviani, L.
Viviani, M.P.

Volpi, M.
Volterra, S.

Weber, H.
Weber, M.L.
Wieviorka, O.
Wolff, H.W.
Wollemborg, L.
Woods, B.

Zagari, M.
Zagrebelsky, G.
Zamagni, S.
Zamagni, V.
Zambra, D.
Zampetti, E.
Zanardi, F.
Zancan, L.
Zangheri, R.
Zanone, V.
Zanuttigh, L.
Zavattaro, R.
Zeeland van, P.
Zerbi, T.
Zilletti, L.
Zincone, V.
Zingarelli, I.
Zoli, A.
Zucàro, D.
Zucca, F.
Zuccarini, O.
Zunino, P.G.
Zurcher, A.J.

INDICE

Premessa III

SEZIONE I. GLI ATTORI 1

Valentina Casini, *Il nesso nazionale-internazionale in Lelio Basso* 3

Guido Levi, *Il Comitato parlamentare italiano per l'Unione europea* 23

Maria Teresa Antonia Morelli, *Il ruolo delle donne nell'Assemblea costituente e nel contesto europeo* 43

Ugo Pavan Dalla Torre, *Il contributo del reducismo* 59

Lara Piccardo, *Costituente italiana e Costituente europea: la prospettiva di Piero Calamandrei* 81

Paolo Soddu, *Le culture dei laici nell'intreccio istituzionale della Costituzione* 107

Andrea Spiri, *Il dilemma europeo dei socialisti italiani* 127

Patrizia Vipiana, *I costituzionalisti all'Assemblea costituente* 139

SEZIONE II. I PROCESSI E LE DINAMICHE 159

Francesco Bonini, *La presidenza della Repubblica* 161

Vera Capperucci, *Il presidente del Consiglio dei ministri e il Governo nell'ordinamento italiano* 181

Alessandro Pes, *La decolonizzazione nell'Italia dell'Assemblea costituente* 201

Fabrizio Rossi, *Le eredità del "passato istituzionale" nei lavori della Costituente: la forma di governo* 219

Antonio Scornajenghi, *La riflessione dei cattolici sul partito e la rappresentanza* 237

Lucia Bonfreschi, *I liberali e la Costituzione attraverso le pagine di «Risorgimento liberale»* 259

SEZIONE III. LE INTERSEZIONI 283

Paola Carlucci, *Modelli stranieri nel dibattito costituente sull'Università* 285

Sandro Guerrieri, *«È notevole; ma non è un capolavoro». La fondazione della Quarta Repubblica nel dibattito costituente italiano* 303

Daniela Preda, *Verso l'articolo 11: orizzonti internazionali e prospettive europee* 325

Luca Tedesco, *Il modello britannico nel dibattito sull'ordinamento dello Stato. Il contributo di Luigi Einaudi* 343

Tiziano Torresi, *Una, due, tre Patrie: cattolicesimo ed europeismo nell'età costituente* 361

Indice dei nomi 381