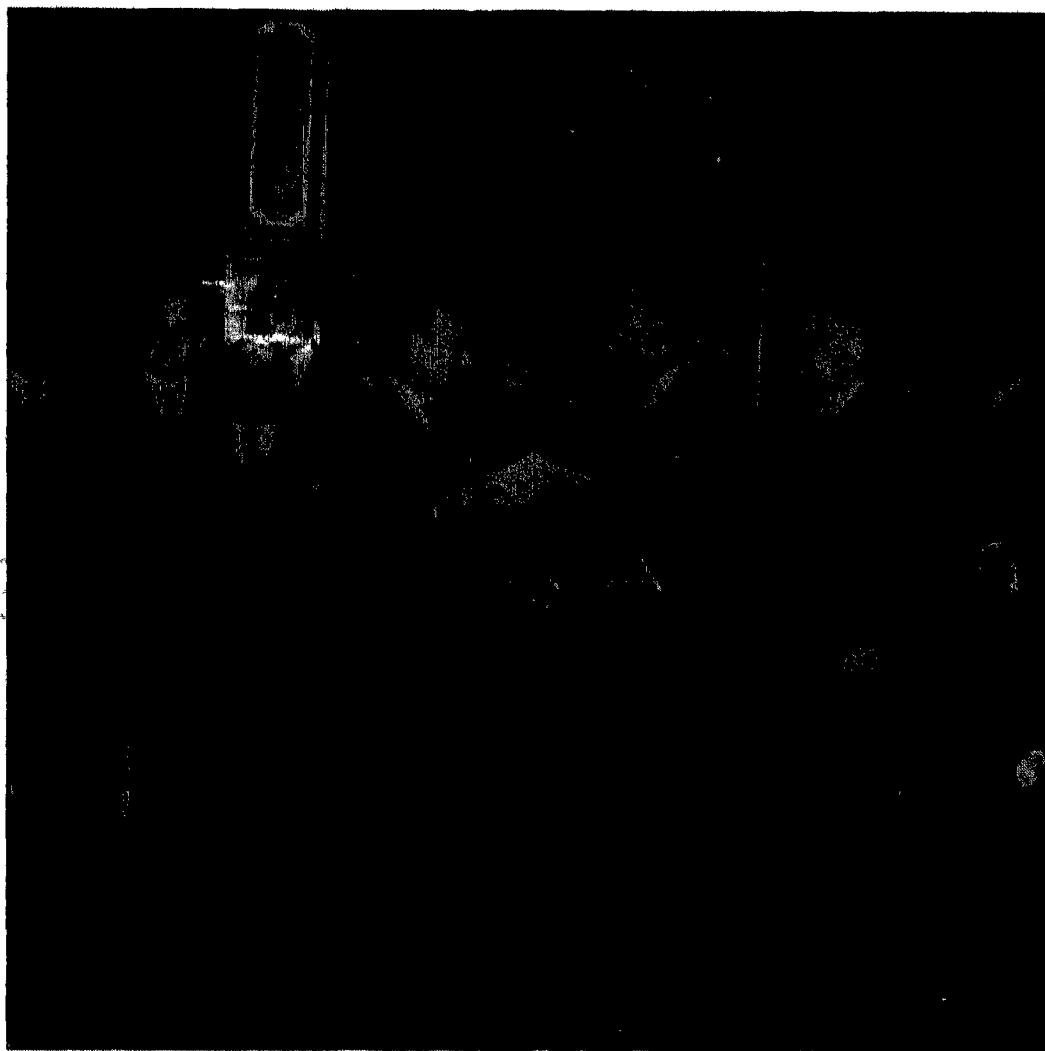
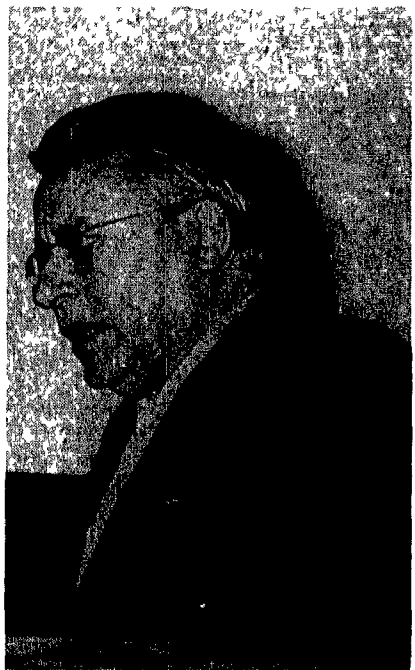


Storia del biennio costituente  
Sovranità popolare, libertà, laicità, giustizia  
La grande convergenza nel momento della rottura politica

# Tra scontro e dialogo così nacque la Carta

27 dicembre 1947: il capo provvisorio dello Stato De Nicola, il presidente della Costituente Terracini, il presidente del Consiglio De Gasperi firmano la Costituzione della Repubblica, approvata cinque giorni prima da una larghissima maggioranza. Si conclude così un lavoro, circondato da aspre difficoltà politiche (l'esclusione delle sinistre dal governo, nel maggio precedente) tuttavia condotto, nella Com-

INZO ROGGI



Umberto Terracini consegna, al termine dei lavori, il testo della Costituzione al capo provvisorio dello Stato, De Nicola. In alto: Palmiro Togliatti

**Q**uando, nel giugno 1946, si insedia l'assemblea Costituente, si sa molto poco di quale tipo di Stato e di quale modello sociale ne potrà uscire. Di sicuro si sa soltanto che l'Italia sarà una repubblica basata sul popolo e su forti ideali di giustizia e di libertà. Ma come questa ispirazione si sarebbe tradotta in istituti e prescrizioni cogenti non era dato sapere con esattezza. Il paese era governato da una coalizione di unità democratica e antifascista che, nello spirito pubblico, si presentava come un'alleanza di lungo periodo, almeno per quei che riguardava le sue componenti fondamentali. La cornice internazionale era ancora quella della grande coalizione vittoriosa sul nazismo, anche se la presenza degli alleati occidentali nella Penisola, ancora in regime armistiziale, ci esprimeva a influenza e condizionamenti particolari. La gravità dei compiti della ricostruzione materiale, le urgenze di alimentare, vestire, riscaldare milioni di persone, fenomeni centrifughi dell'unità nazionale (il separatismo siciliano, anziluto), il dovere di rimettere in moto la macchina statale e l'amministrazione pubblica diffusa, la necessità di liquidare le radici e le sopravvivenze del fascismo, il restauro della dignità e di una presenza indipendente nel mondo delle nazioni: tutto questo costringeva per una prospettiva politica unitaria. Bisognava, allo stesso tempo, gestire una grave congiuntura e progettare l'edificio del futuro.

Nella prima assemblea dell'Italia postfascista eletta dal popolo, i quattro quinti dei seggi erano detenuti dai tre partiti di massa: Dc, Psi, Pci. Vi erano anche esponenti autorevoli della classe dirigente liberale del prefascismo, come Orlando, Croce, Nitti, Ruffini. E una pattuglia di azionisti, Calamandrei in testa, culturalmente attiva e incisiva seppure eterogenea e priva di seguito.

Liberali e azionisti rappresentavano i due estremi del panorama culturale-politico. Per i primi si trattava di ripristinare nella sostanza lo Stato liberale-rappresentativo, esprimendo così tutta l'incomprensione del fatto storico che segnava la rinascita italiana: che nell'impatto col fascismo era emerso un nuovo protagonista, prima escluso, della legittimità dello Stato, cioè le masse popolari, classe operaia in testa, di ispirazione socialista e cattolico-democratica. E di fronte al segno che queste forze stavano imprimendo, Benedetto Croce giunse a lamentare «la distruzione dell'Italia che gli Uomini del Risorgimento avevano creato».

Sul versante opposto gli azionisti puntavano su una «rottura statale», cioè vedevano la professione costituzionale della Resistenza come rifondazione ex novo dello Stato in una concezione neogibberna, pur nutrita di liberalismo, di rivoluzione dall'alto, allo stesso tempo elitaria e massimalista («illuminismo al di sopra e contro le masse», scrisse Giorgio Amendola). Tuttavia un qualche fascino le concessioni azionistiche lo esercitavano anche sui grandi partiti di sinistra, specie il Psi. Il punto di contatto era costituito da una necessità obiettiva: quella di assicurare antidoti ai vizi classici dello Stato liberale e alla sua permeabilità a degenerazioni autoritarie e reazionarie, antidoti che potevano trovarsi in istituti originali di autogoverno diretto, sociale e politico, delle masse lavoratrici. E, del resto, suggestioni di democrazia diretta erano organiche alla sinistra (ad esempio, i Consigli di gestione) e in diversa forma alla stessa cultura cattolico-democratica («corpi intermedi», l'associazionismo economico-professionale-bancario). Ma l'una e l'altra forza - rileggendo criticamente i valori liberali-democratici - si preoccupavano piuttosto di affermare una democrazia rappresentativa a base universale, che avesse il suo agente politico primario nei partiti di massa e il suo cardine nel Parlamento. L'esito concreto di questa ispirazione - come si vedrà più avanti - non fu del tutto soddisfacente. Togliatti e Nenni criticarono una serie di istituti e meccanismi introdotti o mantenuti nella nuova Costituzione, come un frutto del timore per l'azione rotturistica di una possibile futura maggioranza delle forze lavoratrici. Tuttavia non si può dire che le sinistre con-

rissero a queste critiche un valore discriminante. Esse s'impegnarono soprattutto allora alla vera novità della Costituzione, quella «Parte prima» sui rapporti civili, etico-sociali, economici e politici che - pur scetticamente - Calamandrei definì una «rivoluzione promessa», col risultato di una Carte biforme rottura sociale nella prima parte, prudenza continuista nella seconda.

Questo era, dunque, il panorama ideale-culturale che caratterizzò la partenza e lo svolgimento dei lavori costituenti. Ma la storia concreta del biennio è ben più complessa. Essa dette luogo al più vistoso paradosso dell'Italia moderna, vale a dire l'elaborazione unitaria dell'edificio costituzionale in presenza del più aspro contrasto ed anzi della rottura nell'alleanza di governo tra la Dc e le sinistre. La Costituente iniziò i suoi lavori sotto il secondo governo De Gasperi in cui c'erano quattro ministri socialisti e quattro comunisti (ma con la significativa assenza di Togliatti che aveva scelto di dedicarsi totalmente al partito e al gruppo parlamentare). Al socialista (allora Psiup) spettò, in quanto secondo partito, la presidenza dell'assemblea (Saragat).

Nominato il capo provvisorio dello Stato (De Nicola) e composta la Commissione per la Costituzione presieduta da Ruffini (75 membri, suddivisi in tre sottocommissioni), segretario il più giovane parlamentare: Nilde Iotti, la Costituente si riservò i soli poteri di fiducia al governo e di approvazione dei trattati internazionali (si sarebbe occupata, l'anno dopo, proprio del Trattato di pace) devolvendo all'esecutivo il potere legislativo. Quest'ultimo è aspetto rilevante perché, in tal modo, il governo veniva ad assumere un potere tipico della sovranità parlamentare, e escludere da esso - come avvenne poi - le sinistre significava (questo il giudizio di Togliatti) cadere nella illegittimità costituzionale.

**D**al luglio 1946 al gennaio 1947 si ebbe il periodo più tranquillo, appunto sotto la tutela della grande coalizione. Ma al volgere dell'anno si affacciarono i segni della crisi Saragat attua la scissione del partito socialista (e questo porterà Terracini alla presidenza della Costituente, essendo il Pci divenuto la seconda forza parlamentare). De Gasperi effettua il viaggio in America che assurge a momento fondante di una svolta nella collocazione internazionale dell'Italia e di frattura delle alleanze di governo, la destra ecclesiastica (regnante Pio XII) preme per una svolta conservatrice e anticomunista, le sparse forze del capitalismo si riaggregano (anche Valletta, capo della Fiat, andrà a consulto negli Stati Uniti) e, prevedendo uno scontro risolutivo con le sinistre, lavorano per un forte schieramento moderato, ovviamente in cardinale sulla Dc. Nella base sociale della sinistra si manifestano tendenze alla radicalizzazione e, per quanto fosse ben fermo in Togliatti l'intendimento di salvaguardare il quadro unitario di governo, inizia a nascere una valutazione dei costi pagabili.

A gennaio c'è il primo tentativo di estromettere le sinistre dal governo. Non riesce. Nasce il terzo governo De Gasperi senza i liberali, autori della crisi. L'atmosfera politica peggiora rapidamente. De Gasperi accusa le sinistre di doppiezza, al governo nelle istituzioni, all'opposizione in piazza. La Chiesa accentua la sua pressione, anche verso la Dc, inaugurando quella che sarà chiamata la stagione del terrorismo spirituale. Appaiono le prime note in campo internazionale: siamo agli albori della guerra fredda. De Gasperi fatica a pilotare il corpo contraddittorio della Dc sulla linea della collaborazione con le sinistre e presagisce un rischio di rottura nella rappresentanza politica del mondo cattolico.

Specularmente anche Togliatti (Cc del febbraio 1947) ha il problema della tenuta del suo blocco sociale e prospet-

to De Gasperi sbarcò le sinistre e fece un inpartito cristiano (formalmente un monocolore integrato da singole personalità laiche). Assieme all'esclusione del Pci e del Psi, il dato essenziale di quel governo era l'ingresso - attraverso le suddette personalità e anzitutto di Einaudi - dei diritti fiduciari del capitalismo industriale e finanziario (che lo stesso De Gasperi aveva battezzato come «quarto partito» il partito del potere economico). Vanamente le sinistre tentarono di far cadere con la sfiducia parlamentare quel governo nel settembre per ristabilire la grande coalizione. La Dc aveva definitivamente scelto la strada del compromesso conservatore, di sostituire la base unitaria popolare del governo con la «trifide» capitalismo-ceto medio Chiesa (il quarto elemento - gli Stati Uniti - si aggiungerà ben presto).

Qui si verifica il grande paradosso. La rottura dell'unità antifascista benché con quei connotati del governo non potesse essere interpretata come una crisi ministeriale qualsiasi, non produce alcun danno sostanziale ai lavori della Costituente. Di più si verifica una situazione schizofrenica nella stessa assemblea, teatro - ormai - di acutissimi scontri politici cui, però, seguono momenti di sere-

no lavoro costitutivo. Perché? Umberto Terracini dette una duplice spiegazione. Da un lato, De Gasperi era intenzionato a mantenere un confronto costitutivo a sinistra come un ammortizzatore dello scontro politico per evitare scelte traumatiche dei comunisti o una radicalizzazione del paese che i comunisti non potessero disciplinare. E per avere questo pagò anche qualche prezzo nei contenuti stessi della Costituzione (tanto poi, sarebbero stati i governi ad attuarla). Dall'altro lato c'era il fatto che, a giugno, l'assemblea aveva di fronte un progetto completo di Costituzione, consegnato dal «75», e propositi di sovvertimento avrebbe significato consegnare un'arma formidabile alle sinistre, che avrebbero potuto invocare con decisiva energia una «questione costituzionale», con la possibilità anche di fratture nello schieramento moderato.

Fin qui Terracini. Ma occorre osservare la questione anche da sinistra. In teoria di fronte alla rottura operata da De Gasperi, le sinistre potevano sia accentuare lo scontro politico fino a provocare una crisi ingovernabile, e sia spezzare esse la convergenza costitutiva e battersi per un cambiamento del carattere della Carta. Una scelta questa che nel dibattito a sinistra de-

gli anni successivi, sarebbe stata qualificata come «prospettiva greca», in sostanza guerra civile. Il contesto internazionale, il rapporto di forze nel paese, soprattutto la scelta strategica della «democrazia progressiva», dell'unità popolare e del «partito nuovo» escludevano tassativamente tale strada. E a chi la sospettava, Togliatti ebbe a replicare che «le rivoluzioni non le fanno i partiti, le fanno le masse». E la rivoluzione - quella democratica antifascista - c'era già stata, si trattava di impedire una restaurazione.

Quindi la posizione dei comunisti e dei socialisti (quali che fossero certe spinte primitive di base) «continuò a svolgersi su una rotta democratica, contro ogni tentazione di provocazione di tipo insurrezionalistico» (Natta), allora e anche nell'infuocato 1948. Questa linea procurò al Pci la pesante critica del Cominform - costituitosi nell'autunno 1947 - e fu anzi la prima critica che questo organismo emise anticipando la sciagurata rottura con la Jugoslavia e rafforzando in Togliatti l'idea (poi, tardivamente, espressa) che fosse stato un grave errore costituire un simile strumento internazionale la

cui logica di blocco chiuso contraddiceva la strategia del Pci e ne influcava la credibilità. Sono questi i riferimenti essenziali che spiegano perché la crisi di maggio non comportò traumi gravi e l'interruzione o il mutamento del processo costitutivo. Ma va aggiunto qualcosa di più immediatamente politico: il fatto, cioè, che l'acquisizione unitaria di una buona Costituzione progressista che includeva la sanzione storica della convergenza tra le tre grandi forze, e la conferma della «vota democratica» potevano costituire buone premesse per l'appuntamento elettorale del 1948 che avrebbe potuto sfociare in una vittoria delle sinistre o in una situazione che rendesse obbligato il ritorno alla coalizione unitaria. Fu una provvida illusione che, smentita dai fatti immediati, si tradurrà tuttavia nella premessa di decisive vittorie democratiche nei decenni successivi.

Spiegato così il paradosso, osserviamo un po' più da vicino alcuni dei momenti qualificanti dell'elaborazione costituzionale. In essa l'apporto socialista fu quantitativamente modesto a causa del grave conflitto interno al partito, così che il grosso del lavoro ricade sulla Dc e sul Pci ma con significativi apporti di singole personalità dei gruppi minori.

Come si è detto, l'impianto della Carta è caratterizzato da una parte che possiamo definire programmatica e da una parte istituzionale. Per quanto riguarda la prima, è forte l'impronta progressista data, in particolare, dai comunisti e dai «professori» della sinistra democristiana guidati da Dossetti. Togliatti presentò una relazione e proposte di articoli sulla parte sociale e economica che si ritrovano ampiamente nel testo. Ad esempio, il famoso principio che la proprietà privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, fu scritto da lui e da Pesenti. Ma, ci ricorda Terracini, vi fu non solo convergenza ma emulazione per le formule più avanzate tra comunisti e «professori». Gli articoli dal 35 al 47 configurano una società del lavoro con principi di giustizia, di solidarietà, di programmazione pubblica, di democrazia economica che intrecciano elementi di socialismo e di solidarismo cristiano che specificano il rivoluzionario enunciato dell'articolo 3 sull'eguaglianza sociale. Togliatti poté affermare che tali elementi «del socialismo esprimono quello che ormai è entrato nella coscienza comune di tutte queste correnti» (marxiste e cristiane). Rivoluzione «promessa»? È, comunque, un fatto che la prospettiva socialista quale uscì dal VIII Con-

gresso del Pci e da tutta l'elaborazione successiva è fondata sull'inveramento di quel «Titolo III» della Costituzione. Fu questione a sé il caso degli art. 39 e 40 sui sindacati e lo sciopero, che un quarantennio di ritorni polemiche non ha risolto neppure in termini di dottrina. Un'impronta più marcata della cultura cattolica (ma non esclusiva, si pensi all'articolo sulla scuola) è visibile nel titolo dei rapporti etico-sociali. Ma proprio qui (articolo 29 sulla famiglia) si verificò l'unico episodio di spaccatura dell'assemblea in due schieramenti quasi pari. E fu quando un emendamento comunista sopprime l'aggettivo «indissolubile» riferito al matrimonio (184 sì, 191 no). Senza quel successo comunista non sarebbe stato possibile, un quarto di secolo dopo, introdurre il divorzio, se non a costo di una revisione costituzionale.

**U**n altro voto che divise lo schieramento dei partiti di massa fu quello, famoso, sull'art. 7 collocato tra i «principi fondamentali» (i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica «sono regolati dal Patto lateranense» del 1929). I socialisti erano contrari a qualsiasi regime concordatario e i comunisti - in linea con una cultura che aveva le sue radici in Gramsci - erano per non riaprire una disputa di fondo sulla questione ecclesiastica, per ricercare unità di classe e politica con i lavoratori di fede cattolica evitando rischi di conflitti religiosi, per la libertà della Chiesa e delle altre confessioni, per una procedura che consentisse la revisione del Patto nel nuovo spirito della Costituzione. Tuttavia essi, pur accettando il regime pattizio, erano contrari alla proposta dc (che poi era una richiesta della Curia) di richiamare i Patti nella Costituzione. Cambiarono posizione all'ultimo momento, decidendo di votare l'art. 7, non senza un teso confronto nel gruppo dirigente del Pci e nel gruppo parlamentare. Pesò l'esigenza di non offrire pretesti di rottura a De Gasperi? È probabile che la ragione principale fosse altra. Lo sguardo preveggente di Togliatti si volse a tutta una prospettiva storica nella quale non si poteva immaginare che i comunisti contribuissero a ricacciare le masse cattoliche sotto le insegne di un clericalismo conservatore e a riprodurre antichi steccati, per di più con un partito cattolico al potere ed esposto a sollecitazioni reazionarie e oscurantiste. Del resto, si deve proprio a Togliatti la formulazione chiave dell'art. 7 che recepisce un'alta tradizione liberaldemocratica: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». Qualcuno ha detto che ciò non salvò il Pci dalle scomuniche di Pio XII, ma si deve aggiungere che anche quell'atto contribuì al sostanziale fallimento storico dell'aggressione pacelliana.

Più tormentato, come si è detto, il confronto, e poi la sintesi, sull'assetto dello Stato. A parte le sollecitazioni passatiste della destra laica, vi era in origine una collisione di culture tra Dc e comunisti. Lo storico cattolico Scoppola di cultura di una delega dalle «grandi forze di consenso», appunto Chiesa, borghesia, ceto medio - e da questo derivava una concezione garantista in cui lo Stato doveva avere potere limitato, al contra-

rio, i comunisti, impegnati a fare del loro partito il polo aggregativo di un'ampia base popolare, puntavano a una incondizionata affermazione del principio di sovranità popolare che li portava a rifiutare limiti e controlli al potere plenipotenziario del Parlamento. E tuttavia si giunse al compromesso. Nella visione comunista, lo Stato si configurava come una costituzione unitaria, aperta alla partecipazione popolare, contraria a suggestioni federaliste e corporative. Da qui la propensione per una sola Camera, la proposta di una sanzione costituzionale dei partiti, le riserve sull'articolazione regionale, i dubbi e anche l'esplicita avversione per istituti che apparivano come remore e contrappesi alla sovranità parlamentare (tra cui la stessa Corte costituzionale). L'ostilità per un sistema di controlli separati e giurisdizionali (è nota la folgorante critica di Togliatti alla Corte dei conti), la critica per le «soluzioni non congrue» nell'ordinamento giudiziario (il Pci voleva l'eleggibilità dei magistrati).

La battaglia per il monocalismo fu perduta, ma un risultato fu ottenuto. La Dc non solo voleva una seconda Camera, ma la voleva a elezione e composizione corporativa. Ciò configurava un ritorno alla sovranità e un cedimento a visioni che ledavano l'unità della rappresentanza. Una volta passato il bicameralismo, le sinistre riuscirono a bloccare il piano dc imponendo il suffragio universale e diretto anche per il Senato.

La proposta di sanzione costituzionale dei partiti non trovò particolari ostacoli (l'articolo fu formulato da Basile) perché l'elemento di rottura organizzativa politica di massa era, ancorché nuovo e ignoto alle costituzioni liberaldemocratiche, comune alle tre grandi forze. Naturalmente, dietro questa scelta c'era una grossa questione concettuale che fu riassunta nella domanda: democrazia parlamentare o democrazia parlamentare? In somma, il partito è esso stesso rappresentanza o tramite e organizzatore di essa? La risposta è nella classica equazione togliattiana: «I partiti sono la democrazia che si organizza; i grandi partiti di massa sono la democrazia che si afferma». E non a caso Togliatti, nel dicembre 1945, aveva salutato l'ascesa di De Gasperi alla presidenza del Consiglio come un fatto positivo, una rottura della «tradizione reazionaria» che escludeva dalla guida governativa i leader dei partiti a base popolare. I partiti, dunque, sono strumento di una democrazia che s'incarna nell'istituto universale e supremo del Parlamento; e il governo è governo del Parlamento. La questione di come il partito si colloca nel meccanismo istituzionale e nell'esercizio del potere, si drammatizza di lì a poco in regime di «monopolio politico» della Dc; e si affina la serietà, prima comunista, poi più estesa, per il tema della distensione, degli ambiti da non confondere, della critica alla degenerazione del partito in macchina di potere e d'occupazione feudale dello Stato, e in definitiva della separazione tra guida politica e gestione: una tematica bollente dell'attualità. Ma intanto la democrazia italiana non avrebbe oggi prospettive senza un pluralismo di partiti ricondotti al loro carattere di libere associazioni deputate a «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».