

Paolo Pombeni

La definizione di «compromesso costituyente» divenne comune a fine anni Settanta. In parte riprendeva una terminologia circolata già alla fine dei lavori per la stesura della nostra Carta costituzionale (è famosa la battuta che la voleva scritta «metà in latino e metà in russo») e poi resa canonica da un famoso saggio di Calamandrei che accusava la sinistra comunista di avere barattato una «rivoluzione promessa» (gli articoli di forte contenuto sociale) con un impianto giuridico che, a suo giudizio, aveva favorito il potere della Dc e dei suoi alleati di centrodestra. A fine anni Settanta però il termine veniva ripreso con una valenza diversa, almeno sul piano interpretativo: il «compromesso» era il frutto della consapevolezza delle forze politiche uscite dalla lotta di successione al fascismo che nessuna di esse poteva imporre la sua visione ideologica in forma esclusiva. Questa disponibilità all'incontro e al dialogo aveva garantito allora la costruzione di una Carta in cui, sia pure progressivamente nel tempo, si erano potute riconoscere tutte le componenti storiche del Paese. Anzi aveva potuto dare vita a un sistema che, sia pure con tutte le rigidità imposte dal grande conflitto geopolitico e ideologico fra Est e Ovest, aveva consentito la costruzione di una legittimazione reciproca. Oggi, con una distanza maggiore alle spalle e in un contesto politico profondamente mutato si possono forse riconsiderare le coordinate di quell'evento e dei risultati che produsse. Innanzitutto bisogna intendersi sul significato da dare al termine «compromesso». Se lo si intende letteralmente come il risultato di un negoziato in cui ciascuna delle parti contraenti rinuncia alle sue pretese iniziali trovando un punto di convergenza «mediato» fra le diverse richieste, ciò non trova riscontro nella vicenda della Costituzione. Certo nella campagna elettorale per il 6 giugno 1946 ogni partito mise in campo proprie parole d'ordine estreme: ma si trattava di slogan, dietro cui non stava alcun progetto costituzionale credibile ed articolato. Del resto

## in sintesi

**Il 1° gennaio 1948, cinquantacinque anni fa, entrava in vigore la Costituzione repubblicana, frutto dei lavori dell'Assemblea Costituente. Riunitasi per la prima volta a palazzo di Montecitorio il 25 giugno 1946, la prima assemblea eletta a suffragio universale dagli italiani ebbe due presidenti, prima il socialista (in seguito socialdemocratico) Giuseppe Saragat, poi, dopo le sue dimissioni, il comunista Umberto Terracini. La sua durata fu prorogata due volte, fino al 24 giugno 1947 e fino al 31 dicembre 1947, ma rimase tuttavia in attività fino al 31 gennaio 1948, in applicazione della XVII disposizione della Costituzione, per approvare la legge elettorale per il Senato, gli statuti delle**

**regioni ad autonomia speciale e la legge per la stampa. Per realizzare il suo compito l'Assemblea, composta da 556 «padri costituenti» fra i quali brillava il fior fiore dell'antifascismo, da Parri a Pertini, da Lussu a Nenni, Gronchi, Basso, Boldrini, Togliatti, fino ai «grandi vecchi» liberali, Croce, Orlando e Nitti, deliberò la nomina di una commissione ristretta, composta da 75 membri scelti dal presidente in base alle designazioni dei vari gruppi. Alla commissione dei 75 si deve la redazione del testo fondamentale poi approvato dal plenum: in seno a quel gruppo (e ancora di più al «comitato dei 18») fiorì quel «compromesso costituyente» che fu all'origine di una norma costituzionale di straordinaria ricchezza e forza democratica.**



Enrico De Nicola, allora capo dello Stato provvisorio, mentre firma la Costituzione della Repubblica italiana il 1° gennaio 1948

# Compromesso o consenso costituente?

## Cinquantacinque anni fa, il 1° gennaio del 1948, entrò in vigore la nostra Costituzione

la questione «costituente» era allora marginale, in quanto tutta l'attenzione era stata assorbita dal referendum per la scelta fra monarchia e repubblica. Dunque non ci fu alcun «mercato» in cui si scambiasse concessioni. Certo, come in ogni dinamica «parlamentare», vi furono discussioni appassionate, tesi ed antitesi. Ma in nessun caso vi fu uno scambio di concessioni negoziali. Quel che invece avvenne fu il riconoscimento dell'esistenza di una comune «cultura politica» della quale quasi tutti potevano sentirsi partecipi, in quanto univa elaborazioni della cultura liberale, di quella «marxista» e di quella «cattolica».

Ciò è al tempo stesso una verità e un mito. Di fatto nella lunga e travagliata riflessione ideologica sulla prima crisi del costituzionalismo liberale, che era partita alla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento e che aveva interpretato tanto l'esperienza della Grande Guerra quanto la fase dei totalitarismi come l'apocalisse di quella crisi, si era assistito a una ricerca generalizzata di risposte su quella che poteva essere la società politica del futuro. Questa ricerca aveva coinvolto gli intellettuali di tutte le parti politiche (inclusi quelli fascisti) che avevano cercato di trovare vie d'uscita a fronte della «crisi dello stato moderno».

I costituenti cui fu affidato il compito di elaborare la nuova carta venivano da questa storia e ne erano figli: tutti, persino quei liberali come il vecchio Vittorio Emanuele Orlando che avrebbe si manifestato critiche a molte soluzioni adottate, ma senza mai negare la realtà dei problemi a cui tentavano di rispondere. Fu questa comune cultura a stabilire il terreno d'incontro e la possibilità di dialogo e anche il successo futuro della Carta, laddove rispondeva seriamente alle sollecitazioni di quella crisi. Certo si era di fronte a un panorama variegato, che possiamo schematizzare nei tre gruppi di lavoro che vennero for-

mati in seno all'Assemblea Costituente: il problema della definizione dei nuovi diritti e della nuova cittadinanza in senso sociale; la riorganizzazione dei poteri dello stato; una nuova definizione del sistema economico. Su quest'ultimo punto si registrò un quasi completo fallimento, perché non era disponibile alcuna teoria consolidata e condivisa. Al contrario la definizione dei nuovi diritti e della cittadinanza sociale fu un successo, perché il retroterra culturale era abbastanza solido e perché su questo terreno si impegnarono i politici più «creativi», da Dossetti, La Pira, Moro, a Togliatti, e Basso. Il discorso è assai diverso per il problema

della riorganizzazione dei poteri. In questo caso la dottrina giuridica disponibile in materia di «crisi dello stato» era molto ampia (e anche controversa: non piccola parte era stata elaborata nel quadro della «rivoluzione fascista»), ma oltre alla dottrina c'era da tenere conto di una situazione politica che aveva già ridistribuito le carte. I partiti politici, come rilevò lo stesso Orlando, erano già soggetti costituzionali centrali essendo stati riconosciuti da vari atti giuridici nel periodo dell'interregno fra l'8 settembre 1943 e il 2 giugno 1946. I più solidi fra questi (i tre «partiti di massa», Dc, Pci, Psi, che avevano raccolto circa il 75% dei consensi) non avevano intenzione di perdere le posizioni acquisite. Ma anche fra gli altri era modesta la voglia di affrontare l'avventura di un sistema che lasciasse lo spazio all'esprimersi di forze non ancora organizzate o al ritorno delle vecchie classi dirigenti. Anche in questo caso il «compromesso» raggiunto non riguardò tanto il punto «mediante» di teorie contrapposte, quanto il consenso sul comune obiettivo di non consentire né avventure verso l'ignoto, né un consistente vantaggio per chi detenesse alcune posizioni istituzionali quali il governo o la presidenza della repubblica. Alla radice del successo della Carta costituzionale del 1948 non sta dunque un «compromesso politico» nel senso proprio del termine, quanto una solida dottrina del «consenso» come base della democrazia. La rivoluzione liberale britannica, di cui è se non figlia, nipote la nostra Carta, si incontra sul *government by discussion*: ma la discussione esclude tanto il suo uso strumentale per imporre i propri veti, quanto il disconoscimento delle posizioni dialettiche in campo. Essa si fonda sull'idea che la discussione è lo strumento per convincersi reciprocamente che in fondo si sta parlando della stessa cosa e si ha in mente tutti lo stesso obiettivo. Questo venne apertamente sostenuto nelle discussioni fra i costituenti, molti dei quali, peraltro, non avevano alcuna consapevolezza di quelle radici, ma le avevano semplicemente interiorizzate nella partecipazione intellettuale ad un comune dibattito della cultura politica europea.

### Palmiro Togliatti

## Ecco la sua idea della Carta: democratica e antifascista

Aldo Agosti ha messo in luce come il referendum istituzionale e l'elezione dell'Assemblea Costituente, il 2 giugno 1946, abbiano rappresentato un punto di svolta nella vita politica di Palmiro Togliatti. Da segretario di un partito clandestino che aveva contribuito in modo particolare alla Resistenza, da ministro nei governi Parri e De Gasperi in rappresentanza del Pci, con l'elezione alla Costituente Togliatti divenne per la prima volta il leader parlamentare di uno schieramento politico che metteva consensi sempre più ampi nelle grandi masse. La situazione politica era in rapida evoluzione. A partire dal 1946 fino alla rottura della maggioranza tripartita Dc-Pci-Psi nel maggio del 1947 e poi alle elezioni del 1948 il quadro politico si andò deteriorando, soprattutto per l'impossi della logica dei blocchi tra Urss e stati occidentali, e per le tensioni interne sulla politica economica. In questa situazione, Togliatti fece, fino alla fine, la scelta di tenere la nascente Costituzione al riparo dall'esplosione del conflitto radicale che avrebbe caratterizzato quasi cinquant'anni di vita repubblicana. Se, come ha scritto Silvio Lanaro, l'opera di redazione della Costituzione repubblicana fu, in quadro politico nazionale e internazionale in cui emergeva con violenza la contrapposizione, svolto «in un clima di concordia quasi irreali», molto lo si dovette proprio a Togliatti. Egli ebbe un ruolo di assoluta preminenza rispetto ai contributi provenienti dal suo partito e, in parte, anche rispetto all'intera area della sinistra, se si eccettua la posizione del socialista Lelio Basso, che però si trovò spesso «scavalcato» dal diretto confronto tra il professore di Bologna e il segretario del Pci.

Nel suo lavoro di costituente, Togliatti mise in luce fin dall'inizio la sua idea di Costituzione democratica e «chiaramente» antifascista. All'interno dei 75, entrò a far parte della prima sottocommissione, quella sui «diritti e doveri dei cittadini»: la sua relazione sui diritti sociali, di ampio respiro, venne recepita, nelle sue linee generali, nel titolo III della Costituzione. E al «realismo» togliattiano è spesso attribuito il ruolo determinante per l'accettazione dell'articolo 7, con la «costituzionalizzazione» del Concordato. Il dialogo tessuto da Togliatti non fu privo di punti di scontro: l'indissolubilità del matrimonio, la scuola privata, il bicameralismo, la corte costituzionale, l'autonomia regionale. Ma la coscienza che la Costituzione fosse comunque una fondamentale conquista e una garanzia democratica fu costante. E non a caso, la lotta per la sua applicazione diverrà, anche in termini tattici, una delle grandi battaglie politiche dell'opposizione comunista.

Paolo Piacenza

### Piero Calamandrei

## L'unica religione politica era quella della libertà

Piero Calamandrei era nato nel 1889. Docente universitario di diritto processuale civile, volontario nella Grande Guerra, oppositore nel 1925-1926 alla nascente dittatura fascista, fu alla Costituente uno dei soli sette deputati eletti nelle liste del Partito d'azione. Rappresentò, nella Commissione dei 75 presieduta da Meuccio Ruini e in quella dei 18, la voce più autorevole della cultura politica democratica, che affondava le radici nelle minoranze sconfitte dall'esito del Risorgimento. Ne rappresentò la voce e gli indirizzi: si differenziavano nettamente sia dai liberali e dalle destre, che, con lo sguardo rivolto al passato, cercavano di frenare quanto più possibile l'innovazione costituzionale, sia dalle culture politiche dei partiti di massa di ascendenza cattolica e marxista, tese soprattutto a stabilire le condizioni della loro convivenza dopo la dittatura ventennale conclusasi con una disfatta in un Paese privo di effettive esperienze di competizione libera tra soggetti differenti, tutti legittimati a governare.

Il modello del quale Calamandrei fu assertore era rivolto ad affermare una democrazia compiuta, attenta quindi ai meccanismi che ne consentissero l'effettivo funzionamento. Una democrazia conflittuale e competitiva, capace di assolvere alle due funzioni fondamentali di una Costituzione democratica: il diritto della maggioranza a governare e quello, altrettanto rilevante, se non ancora di più, della minoranza a opporsi. Come scrisse nel 1946, nella prefazione a una nuova edizione dei *Diritti di libertà* di Francesco Ruffini, «La libertà non servono tanto a stabilire il potere della maggioranza quanto a proteggere le minoranze nel loro diritto d'opposizione». Proprio perché in lui e nella cultura democratica prevaleva l'obiettivo di una democrazia effettiva, nella quale tutte le forze politiche costituzionali godesse-

ro della legittimità a governare, guardò all'esperienza degli Stati Uniti. Tuttavia, era un modello troppo avanzato rispetto alla democrazia possibile nel nostro Paese. E cadde nel vuoto. Dopo il 1948, Calamandrei fu uno dei più tenaci assertori dell'attuazione dell'«incompiuta» - la Carta costituzionale -, in una realtà nella quale solo dopo il 1955 incominciarono a vivere gli assi portanti dell'impianto che essa aveva prefigurato. Lungi dall'alimentare il mito della Costituzione irrealizzata, come pure di recente è stato scritto, Calamandrei agì affinché si affermasse l'unica religione politica che lui e i democratici poterono professare: la religione delle libertà e delle garanzie, che erano a fondamento del patto fondamentale degli italiani, e che in lui si coniugarono con l'esigenza di affermare i diritti sociali.

Paolo Soddu

### Giuseppe Dossetti

## Il professorino che propose le tre sottocommissioni

Il ruolo centrale ricoperto da Giuseppe Dossetti alla Costituente fu una sorpresa per la classe politica italiana del tempo. Giovane (aveva 33 anni, essendo nato il 13 febbraio 1913), arrivato solo di recente sulla scena nazionale come uno dei vicesegretari della Dc nominati nell'agosto 1945, ma già entrato in urto col leader del partito De Gasperi nel marzo 1946 sull'atteggiamento verso il referendum istituzionale, il professore di diritto ecclesiastico dell'Università di Modena non aveva titoli particolari per divenire il perno del lavoro costituente. Le linee guida del partito cattolico per la nuova Carta erano state espresse in Congresso da Guido Gonella, mentre il punto di riferimento del partito nei lavori della Commissione dei 75 avrebbe dovuto essere Umberto Tupini.

In realtà Dossetti si impose subito, sia per statura intellettuale che per abilità nel lavoro di commissione. Fu lui infatti a sbloccare il 23 luglio 1946 un'impasse che si profilava nei lavori della Commissione incaricata di elaborare la bozza di progetto. Mentre infatti ci si stava infilando in un dibattito generale molto astratto, il «professorino» propose di articolare i lavori su tre sottocommissioni, rispettivamente sui diritti e doveri dei cittadini, sulla organizzazione dello stato e sui diritti e doveri in campo economico e sociale. Lo schema riprendeva quello proposto dalla «commissione Forti» (il gruppo di tecnici e politici che aveva studiato il tema costituente), ma ora diveniva un impianto politico. Dossetti lavorò nella prima sottocommissione assieme a due esponenti di rilievo di quello che stava formandosi come un gruppo autonomo, e cioè con Giorgio La Pira e Aldo Moro. Nella terza commissione ebbe un ruolo di spicco un altro esponente del gruppo, Amintore Fanfani. Nella seconda sottocommissione non vi furono «dossettiani» nel senso stretto del termine, ma il costituzionalista Costantino Mortati, che fu uno dei protagonisti di quei lavori, si considerava affiliato al gruppo (sebbene le sue idee derivassero da un precedente percorso molto personale).

Il contributo di Dossetti ai lavori della prima sottocommissione fu decisivo, tanto che si potrebbe quasi parlare di una sua «regia», mentre non è ancora del tutto noto il contributo nella commissione ristretta finale che rivide il testo. Non intervenne sulla valutazione del progetto generale (lasciando questo compito a La Pira), mentre tenne un memorabile discorso a difesa di quello che sarebbe divenuto l'articolo 7. Un altro intervento, invece, ebbe l'obiettivo di far ritornare la legge elettorale maggioritaria prevista per il Senato nei termini di un sistema proporzionale.

Paolo Pombeni