

MASSIMO VILLONE

L'ALBA DELLA REPUBBLICA¹

Indice sommario: 1. 25 luglio 1943. Cade il fascismo. 2. L'armistizio dell'8 settembre 1943 e la fuga del re. 3. L'Italia occupata tra guerra, politica, istituzioni. 4. Il referendum istituzionale. 5. Si apre l'Assemblea Costituente. 6. Quale Costituzione? 7. La Costituente nel vento della guerra fredda.

1. 25 luglio 1943. Cade il fascismo

Nel 1943 la [guerra](#) infuria su tutti i fronti. Il 14 gennaio, a Casablanca, le potenze alleate decidono di invadere la Sicilia. Tra il 9 e il 10 luglio 160000 uomini - preceduti da massicci bombardamenti - [sbarcano](#) nell'isola con l'appoggio di migliaia di aerei e di navi. È un'operazione di tale portata che sarà superata solo dallo sbarco in Normandia. Ed è subito chiaro che italiani e tedeschi non riescono a fermarla. Solo qualche settimana prima [Mussolini](#) aveva orgogliosamente dichiarato che il nemico sarebbe stato fermato sul "bagnasciuga", tra l'altro equivocando sul significato della parola. Il 22 luglio gli alleati entrano in Palermo. È un episodio che conferma quel che da tempo è chiaro ai vertici politici e militari italiani. La guerra è per-

¹ Questo saggio è tratto da VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, Manuale *online*, Napoli, 2008, <http://scriptaweb.eu/Catalogo/il-tempo-della-costituzione>. È liberamente consultabile all'indirizzo <http://scriptaweb.eu/Catalogo/alba-della-repubblica>, dove sono attivi tutti i *links* ai documenti richiamati nel testo.

duta. Si può solo pensare di salvare il salvabile, e in questo ognuno pensa a se stesso.

Il 25 luglio 1943 la maggioranza dei componenti del Gran Consiglio del fascismo firma un ordine del giorno (001) presentato da Grandi, Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni. Si invita il Governo a chiedere a Vittorio Emanuele III di “assumere con l'effettivo comando delle Forze Armate di terra, di mare, dell'aria, secondo l'articolo 5 dello Statuto del Regno (002), quella suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni a Lui attribuiscono”. Non è scritto in chiaro, ma in realtà è la fine del regime fascista.

Fino a quel momento, il Gran consiglio non ha particolare rilievo sostanziale nell'architettura istituzionale del regime. Nasce come organo del partito nazionale fascista, e si tramuta con la legge 9 dicembre 1928, n. 2693 (003) in un organo costituzionale in senso proprio. È ben vero che ne fanno parte gli uomini del regime al vertice nelle istituzioni e nel partito. Ma è una vetrina. L'estrema concentrazione del potere sulla figura del duce ne svuota largamente il ruolo. Formalmente, svolge una funzione consultiva sulle questioni aventi natura costituzionale. Quanto accade in quel fatale 25 luglio non può leggersi in chiave di continuità. Per questo, assistiamo all'apertura di una fase costituente.

Perché non c'è continuità? Anzitutto, dobbiamo considerare la posizione del duce, che non è soltanto di preminenza politica. La legge n. 2263 del 24 dicembre 1925 (004) costruisce giuridicamente la figura del capo del governo come dominante nell'architettura istituzionale. I ministri, nominati e revocati su sua proposta dal re, sono responsabili verso di lui oltre che verso il re degli atti e provvedimenti dei loro ministeri. Il capo del governo è dominus dell'esecutivo, e ha poteri decisivi anche sul pote-

re legislativo. Nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due camere senza la sua adesione. Può chiedere che una proposta di legge rigettata in una camera sia rimessa dopo tre mesi in votazione, o portata comunque al voto dell'altra camera. Ha poteri anche sullo stesso Gran Consiglio, che ai sensi della legge 2693 del 1928 presiede di diritto e convoca quando lo ritiene necessario, fissando l'ordine del giorno.

Il capo del governo ha poteri tali da mettere in ombra la stessa figura del sovrano. È una modificazione molto rilevante del modello originario. Lo statuto albertino non resiste all'innovazione, essendo una costituzione flessibile, e dunque modificabile attraverso il procedimento legislativo ordinario. Questo è appunto quanto accade con la legge n. 2263 del 1925, e successivamente anche con la legge n. 2293 del 1928.

Ma come può il Gran consiglio, organo di peso politico-istituzionale sostanzialmente modesto, determinare la caduta di Mussolini, che formalmente ha poteri decisivi sullo stesso Gran Consiglio? Proprio questa contraddizione ci dà la misura di un passaggio costituente. Anzitutto, il Consiglio assume l'iniziativa di esprimersi non essendone richiesto, il che è di per sé extra-ordinem. E questa connotazione non è sanata dal fatto che il Consiglio non si indirizza direttamente al re, ma invita il Governo – di cui è organo consultivo – a porre la richiesta al sovrano. Inoltre, è il contenuto della richiesta che chiarisce il senso e la portata della rottura. Non siamo infatti di fronte ad una astratta disquisizione sulle attribuzioni e le prerogative della corona. Si rivolge invece alla corona – pur indirettamente - una richiesta precisa: assumere l'iniziativa ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, per condurre il paese fuori da una gravissima crisi. E l'art. 5 richiamato dispone tra l'altro che “Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo

dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace ... “.

In realtà, se nel luglio 1943 la posizione del sovrano fosse riconducibile a quella del monarca costituzionale, secondo l'originario modello dello statuto albertino, la richiesta potrebbe anche essere ragionevole e fondata. Ma da tempo la monarchia non ha più quella connotazione. Le leggi che costruiscono l'architettura istituzionale del regime fascista introducono modifiche profonde. E troppe volte, nel corso degli anni che vedono il regime affermarsi e consolidarsi, il sovrano assiste inerte. Mai difende l'impianto dello stato liberale in cui appunto la monarchia costituzionale si afferma e si consolida. A partire dalla marcia su Roma nel 1922, che il re potrebbe stroncare se solo volesse. Invece, rifiuta di firmare il decreto di stato d'assedio. Per poi tacere o avallare: delitto Matteotti, soppressione delle assemblee rappresentative sostituite da simulacri di regime, partito nazionale fascista come partito unico, cancellazione delle libertà civili, repressione di qualsiasi forma di opposizione e di dissenso, leggi razziali. L'ordine costituzionale fascista, imperniato sulla figura del duce e sul partito unico, si sovrappone e prevale sul modello albertino. Il sovrano ne viene progressivamente emarginato. Nel luglio del 1943 la monarchia dello statuto albertino non esiste più. Al massimo, c'è una sovrastruttura istituzionale che il regime fascista utilizza come orpello.

Proprio per questo la richiesta del Gran Consiglio non può vedersi come impulso per una ordinaria manutenzione politico-istituzionale, sulle linee dello statuto. Al contrario. In realtà, si incrociano a quel momento tre diverse strategie, che da molti mesi si vanno sviluppando in una fitta rete di contatti e rapporti. Il re vuole porre la corona e la dinastia al riparo da contraccolpi, ripristinando a proprio favore il regime statutario albertino svuotato dal ven-

tennio fascista. I gerarchi vogliono salvare il salvabile del sistema di cui sono stati e vogliono continuare ad essere protagonisti, facendo presentare il conto di una guerra sbagliata al solo Mussolini. Che però - come duce - è un cardine fondamentale dell'ordine costituzionale a quel momento vigente. Le forze antifasciste, che si stanno riorganizzando, vogliono porre fine alla guerra fascista e ripristinare le libertà civili e politiche in un quadro di democrazia parlamentare. Alcuni cominciano a porre una questione istituzionale.

Tre strategie diverse, accomunate da un punto: tutte scontano il superamento del regime nella configurazione in atto. Quel che viene si vedrà. Ma quel che c'è non può sopravvivere. E quindi abbiamo nell'o.d.g. l'elemento catalizzatore di una fase costituente, in cui si apre il confronto tra opzioni di ordine costituzionale nuovo che vanno a misurarsi. Che sia così è dimostrato da quel che accade subito dopo. Mussolini si reca dal re, che gli comunica la sostituzione con Badoglio, e ordina il suo arresto. Badoglio è chiamato a guidare il governo, composto di tecnici, burocrati e militari. Nessuno di loro è tratto dalle fila degli antifascisti, ed anzi molti sono nati e hanno fatto carriera con il regime. È la soluzione che Vittorio Emanuele preferisce, perché gli consente di tenere a distanza sia i gerarchi cospiratori, sia le forze politiche antifasciste. E non è invece la soluzione più gradita agli altri: i gerarchi vorrebbero Grandi o Ciano, le forze antifasciste Bonomi.

Nel giro di pochi giorni il regime viene smantellato. Già il 27 luglio viene sciolto il Partito nazionale fascista. In rapida successione sono soppressi il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, gli enti collegati al Partito fascista, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Lo stesso Gran Consiglio viene soppresso con il regio decreto legge 2 agosto 1943, n. 706. Alcuni gerarchi sono arrestati. Ma è

mantenuto il divieto di istituire partiti politici. E per essere certi che nessuno festeggi la libertà ritrovata, Badoglio difonde il 26 luglio un proclama (005) agli italiani in cui chiarisce che non saranno tollerate dimostrazioni, e che la forza pubblica ha l'ordine di disperdere "inesorabilmente" gli assembramenti. Un segnale molto negativo per le forze antifasciste.

Nella sua espressione letterale, l'o.d.g. Grandi può persino apparire relativamente innocuo. Non si chiede la testa di alcuno, non si auspicano gesti eclatanti. Ma quel che accade dimostra che la sostanza è tutt'altra. Le Costituzioni non muoiono solo per abrogazione espressa. E qui assistiamo appunto alla fine dell'ordinamento costituzionale fascista.

2. L'armistizio dell'8 settembre 1943 e la fuga del re

Se è chiaro quel che muore, è tutto da decidere quel che nasce. Qui è il senso della definizione di periodo costituzionale transitorio che talvolta si usa per periodo che segue al 25 luglio 1943, e fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il 1 gennaio 1948.

Lo smantellamento delle istituzioni del fascismo è avvenuto in fretta e senza sostanziali opposizioni. Anzi, non sono mancate le manifestazioni di [giubilo](#), e di [sostegno](#) popolare. Quindi, la strada della continuità verso un fascismo "buono", che potesse essere distinto da quello cattivo e guerrafondaio di Mussolini, si chiude immediatamente. A questo punto, i veri attori in campo sono ridotti a due. Rimangono la corona e Badoglio, da un lato, le forze antifasciste, dall'altro. Ed è subito chiaro che non sarà un rap-

porto facile. Anzitutto, le forze antifasciste sono state escluse dal governo. Inoltre, non c'è alcun ripristino delle libertà e della legalità democratica. Al contrario, viene mantenuto il divieto di istituire partiti politici. Infine, "la guerra continua", secondo il proclama che Badoglio rivolge al paese il 25 luglio. Mentre le forze antifasciste vorrebbero che vi si ponesse al più presto fine.

Seguono settimane convulse. A nord, i tedeschi entrano in forze in Italia attraverso il valico del Brennero. A sud, gli alleati avanzano. Si stringe sul paese la morsa di due eserciti di occupazione. È evidente che continuare la guerra è una scelta insostenibile ogni ora di più. Tra i vertici politici e militari domina la paura per quel potrà fare l'ormai ex-alleato tedesco. Il 3 settembre a Cassibile, nei pressi di Siracusa, si stipula l'Armistizio c.d. corto (006). Si cerca di mantenerlo segreto il più a lungo possibile, nella speranza che le forze alleate possano operare uno sbarco nei pressi di Roma, per difendere la capitale, il re e il Governo. Ancora la mattina dell'8 settembre Vittorio Emanuele assicura all'incaricato d'affari tedesco Rahn che l'Italia continua nella guerra al fianco della Germania. Non può essere vero, visto l'armistizio già firmato. Alle 16.30 dello stesso giorno Eisenhower, comandante in capo delle forze alleate, annuncia per radio da Algeri che l'Italia si è arresa senza condizioni. Alle 19.30 un ambiguo comunicato di Badoglio (007) dichiara che "ogni atto di ostilità contro le forze anglo-americane deve cessare da parte delle forze italiane in ogni luogo. Esse però reagiranno ad eventuali attacchi di qualsiasi altra provenienza". Si allude ai tedeschi, ma senza nominarli. La confusione è al massimo. Gli alleati rinunciano a Roma e organizzano invece uno sbarco a Salerno. Quando comunicano che non possono impegnarsi per un intervento immediato a difesa della capitale, il panico dilaga per il timore di rappresaglie naziste.

Nella notte tra l'[8 e il 9 settembre](#) il re fugge verso Pescara e Ortona, per imbarcarsi poi alla volta di Brindisi su una corvetta della marina militare. La facilità della fuga fa nascere sospetti di qualche previa intesa con i tedeschi. In ogni caso, con il re fuggono Badoglio, e tutti i massimi vertici militari, con segretari e accompagnatori a vario titolo. Una vera folla di fuggiaschi, di cui molti non riescono a imbarcarsi, e si dileguano in altro modo con ogni mezzo disponibile. Il paese rimane privo di guida politica e militare. Soprattutto grave è la posizione dei soldati su tutti i fronti di guerra, abbandonati a se stessi e più di ogni altro esposti alla reazione nazista.

La strategia di ritorno allo statuto di Vittorio Emanuele III riceve dalla fuga un colpo certamente grave. Dopo il lungo e – per molti – complice silenzio tenuto nel ventennio fascista, non è certamente questo il modo per guadagnare alla corona simpatia e consensi. E l'adesione dell'opinione pubblica e delle forze politiche all'istituto monarchico e alla dinastia Savoia sono evidentemente indispensabili. Nel momento in cui si va a ricostruire il paese dalle fondamenta, tutto si mette in discussione.

Non è certo un buon viatico, a questo fine, quanto accade subito dopo l'8 settembre. Emblematica la situazione di Roma, che già il 14 agosto Badoglio dichiara unilateralmente [città aperta](#), senza però avere l'adesione delle forze alleate e dei tedeschi. Il 10 settembre il conte Calvi di Bergolo, genero di Vittorio Emanuele III, comunica alla cittadinanza che è stato raggiunto un accordo con i tedeschi ([008](#)), in base al quale viene a lui assegnato il comando a Roma. Il tono è rassicurante, e sembra voler indicare ai romani che le autorità italiane mantengono sostanzialmente il controllo della situazione. Un successivo comunicato dell'11 settembre ([009](#)) ribadisce il messaggio.

Ma le cose non stanno affatto così. E lo dimostra, nello stesso 11 settembre, il comandante tedesco per il sud Italia Kesselring, con una durissima ordinanza (010). Kesselring (011) dice tra l'altro senza alcuna ambiguità che: il territorio dell'Italia a lui sottoposto è dichiarato territorio di guerra; in esso sono valide le leggi tedesche di guerra; tutti i delitti commessi contro le Forze Armate tedesche saranno giudicati secondo il diritto tedesco di guerra; ogni sciopero è proibito e sarà giudicato dal tribunale di guerra; gli organizzatori di scioperi, i sabotatori ed i franchi tiratori saranno giudicati e fucilati per giudizio sommario; è proibita fino a nuovo ordine la corrispondenza privata; le conversazioni telefoniche dovranno essere limitate al minimo e saranno severamente sorvegliate; le autorità e le organizzazioni italiane civili sono verso di lui responsabili per il funzionamento dell'ordine pubblico; compiranno il loro dovere solamente se impediranno ogni atto di sabotaggio e di resistenza passiva contro le misure tedesche e se collaboreranno in modo esemplare con gli uffici tedeschi.

Non è dubbio chi abbia in quel momento in mano la situazione. Le forze alleate stanno risalendo la penisola, ma sono ancora molto lontane da Roma. Le truppe italiane che pure potrebbero difendere la città sono prive di istruzioni, e i centri di comando si sono dissolti nella fuga. Dopo scontri spontanei e non organizzati in una coerente strategia militare, in cui muoiono centinaia di italiani, [Roma](#) è sotto il controllo delle armi tedesche. E un prezzo altissimo è pagato nei lunghi mesi che seguono. Un prezzo parimenti alto è pagato nelle tante sommosse che spontaneamente scoppiano in molte città. Tra queste, l'insurrezione - dal 27 al 30 settembre - che a Napoli scaccia dalla città gli occupanti tedeschi, prima dell'arrivo degli alleati.

Passerà alla storia come le Quattro Giornate di Napoli (012).

La guerra è una efficace illustrazione del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici. Dopo l'8 settembre in Italia abbiamo due ordinamenti che tendono alla applicazione delle proprie norme. L'ordinanza Kesselring ci dice che un sistema giuridico è quello dell'occupante tedesco. L'armistizio ci dice che un altro sistema giuridico è quello delle forze alleate, che progressivamente occupano la parte meridionale del paese. Questo sistema ha, dopo lo sbarco in Sicilia, una propria struttura di governo, che assume il nome di AMGOT (*Allied Military Government of Occupied Territories*). Successivamente perderà il riferimento ai territori occupati, diventando AMG, e sarà poi sostituita, al momento della restituzione dei territori al Governo italiano, dalla Commissione Alleata di controllo.

Questi ordinamenti giuridici confliggono – e confliggevano – in termini di effettività. E la questione sarà risolta dalle armi. Per il momento scompare invece dal campo un altro soggetto, che pure avrebbe avuto astrattamente titolo ad esservi: lo stato italiano. Esce di scena con la fuga del re, del Governo, e degli stati maggiori delle forze armate, e non è un interlocutore. La monarchia, a Brindisi, sopravvive sotto la copertura degli alleati. Lo dice con chiarezza l'art. 22 dell'armistizio c.d. “lungo”, firmato il 29 settembre 1943 su una nave britannica nelle acque di Malta: “Il Governo e il popolo italiano si asterranno da ogni azione a danno degli interessi delle Nazioni Unite ed eseguiranno prontamente ed efficacemente tutti gli ordini delle Nazioni Unite”. Mentre le autorità italiane, nei territori occupati dai tedeschi, fanno quel che chiedono, vogliono, avallano, consentono le autorità militari tedesche.

Scende in campo, però, un soggetto nuovo. Il 9 settembre 1943, mentre il marasma e l'incertezza sono al massi-

mo, le forze politiche antifasciste danno vita al Comitato di liberazione nazionale (CNL). Negli anni successivi, è una sigla assai importante nelle vicende politiche e istituzionali del paese. Lo compongono persone i cui nomi risuoneranno, con grande rilievo, fin nell'Assemblea Costituente e molto oltre: Scoccimarro, Amendola e Roveda per il Partito Comunista; De Gasperi, Gronchi e Spataro per la Democrazia Cristiana; Nenni, Romita e Pertini per il Partito Socialista di Unità Proletaria, Bauer, la Malfa e Feoaltea per il Partito d'Azione; Brosio, Casati e Cattani per il Partito Liberale; Bartolomeo Ruini e Persico per il Partito Democratico del Lavoro.

Anche sul fronte contrapposto ci sono novità. Mussolini, arrestato dal re subito dopo il Gran Consiglio del 25 luglio, viene portato a Campo Imperatore, in Abruzzo. Là viene [liberato](#), ovvero – secondo chi non ritiene che a quel punto fosse ancora davvero prigioniero – prelevato dai tedeschi il 12 settembre. Da Monaco, il 15 settembre, la radio annuncia che il duce ha riassunto la suprema direzione del fascismo in Italia, e chiede a tutte le organizzazioni del partito (che era stato sciolto già il 27 luglio) di appoggiare l'esercito tedesco. Il 18 settembre lo stesso Mussolini annuncia per radio da Monaco la Costituzione di un nuovo stato fascista – la Repubblica di Salò – e chiede di riprendere le armi al fianco della Germania e del Giappone.

La Repubblica di Salò si costituisce il 23 settembre del 1943, con il rientro in Italia di Mussolini. È la rottura definitiva con la monarchia e i gerarchi – definiti traditori – che con essa avevano tramato per la caduta di Mussolini. La continuità con il regime fascista è invece dichiarata ed evidente. La Costituzione di Salò ([013](#)) conferma la figura del duce come perno della architettura istituzionale, riprende gli slogan del regime, punta anche a una ispirazio-

ne sociale, ipotizzando forme di cogestione dei lavoratori che però non trovano alcuna realizzazione concreta. Ribadisce anche le scelte più gravi, come in particolare il richiamo alla “purezza della razza”.

Abbiamo quindi in campo un altro ordinamento ancora, sotto la copertura delle armi tedesche. Una presenza effimera nella storia costituzionale del paese. Ma che nella sua breve vita si segnala per la collaborazione prestata all’occupante tedesco contro altri italiani, e per la vendetta consumata verso i “traditori”. Il 14 novembre si apre a Verona il primo congresso del nuovo Partito fascista repubblicano. Si adotta un Manifesto (014) che al punto 7 recita: “Gli appartenenti alla razza ebraica sono stranieri. Durante questa guerra appartengono a nazionalità nemica”. Si inveisce contro i “traditori”. Nel processo di Verona, che si apre l’8 gennaio 1944, un collegio giudicante di fascisti di provata fede commina una scontata condanna a morte ai gerarchi del 25 luglio. I cinque presenti al processo – tra cui Galeazzo Ciano, genero del duce - sono giustiziati l’11 gennaio 1944 (015).

Ma il quadro non è ancora completo. Il 13 ottobre 1943 l’Italia dichiara guerra alla Germania. Il cambio di campo non basta per acquisire lo status di paese alleato. L’Italia rimane invece – e rimarrà – in una ambigua posizione di “cobelligerante”. Questo peserà sulla difficile via di riacquistare una pari dignità rispetto alle forze occupanti, e riaffermare la piena vigenza del proprio ordinamento statale. Ma al momento l’etichetta conta poco o nulla per chi decide di impugnare le armi. A nord di Roma, ai tedeschi e alla Repubblica sociale si contrappongono i partigiani. Ha inizio la Resistenza (016).

3. L'Italia occupata tra guerra, politica, istituzioni

La guerra infuria. Gli alleati sbarcano ad Anzio il 22 gennaio 1944, generando in molti la speranza che la liberazione di Roma sia ormai prossima. Non è così. Anche nell'avanzata da sud gli alleati incontrano una dura resistenza. L'illusione di una rapida e agevole liberazione del paese dalla occupazione nazista svanisce ben presto.

Aumenta l'attivismo dei partiti antifascisti, che si vanno riorganizzando. I comitati di liberazione tengono congressi in varie città. In un messaggio (017) inviato dal Comitato di liberazione nazionale al congresso di Bari, si richiama la necessità che si formi un Governo straordinario che assuma tutti i poteri costituzionali, “senza pregiudicare la libera espressione della volontà popolare sulla forma istituzionale”. La questione è posta, ma non in termini di immediatezza. Il congresso di Bari si tiene a fine gennaio, e approva un ordine del giorno (018) in cui, con parole di dura condanna, si chiede l'abdicazione del re. Si elegge una giunta esecutiva che il successivo 6 febbraio trasmette (019) al re l'ordine del giorno approvato, ribadendo la richiesta di abdicazione immediata.

Chiedere l'abdicazione consente una continuità, e la sostituzione del re secondo la regola dinastica. Quindi, la richiesta di abdicazione si volge non contro la monarchia o la dinastia, ma specificamente contro Vittorio Emanuele III, sulle cui spalle si fa cadere il prezzo dei molti errori commessi. In realtà le forze antifasciste chiedono che si facciano da parte il re e Badoglio. Per la monarchia si vedrà. Ma il re non intende fare un passo indietro, e gioca intanto le sue carte. Queste sono messe sul tavolo dal pro-

clama di Badoglio in data 11 febbraio 1944 ([020](#)). È la risposta ai Comitati.

Badoglio comunica agli italiani che le forze alleate – su richiesta del regio Governo – restituiscono la maggior parte del territorio occupato, restando in vigore solo le clausole e condizioni necessarie per la condotta della guerra. Chiama all'unità, “dopo quella cieca corsa verso l'abisso alla quale il popolo italiano è stato per venti anni costretto da un regime di cui vogliamo completamente redimerci, in nome della libertà che c'è cara, ma non della licenza, in cui nessun popolo può cadere senza pericolo estremo”. Chiama alla lotta contro le “baionette naziste” e ricorda che “la guerra può essere vinta soltanto con la più leale, con la più franca, con la più intima collaborazione con i liberi e i grandi popoli Alleati. Chiunque compia atti che ostacolino le forze armate nostre ed Alleate e ne intralcino lo sforzo bellico, o comunque giovino al nemico, sarà senz'altro giudicato ed esemplarmente punito”.

È certo ben altro Badoglio rispetto a quello del proclama “la guerra continua”. E soprattutto è un Badoglio che lascia intendere ci sia un patto tra Vittorio Emanuele e gli Alleati. Almeno per il momento – dice implicitamente Badoglio alle forze antifasciste - è sul re e sullo stesso Badoglio che gli Alleati puntano e fanno conto. Dunque, nessuno si aspetti facili uscite di scena.

La partita è complessa. Per la corona, una rapida abdicazione del re consoliderebbe la dinastia e la monarchia, o le esporrebbe a rischi maggiori? Per le forze antifasciste, chiedere seccamente l'abdicazione comporterebbe rischi di frattura con gli alleati, che nessuno può permettersi? Ci si può liberare di Badoglio, a tutti invisibile per le scelte fatte a partire dal 25 luglio? Cosa farebbero gli alleati se si puntasse alla repubblica? E come accetterebbe una simile scelta la parte del paese che ancora ha sentimenti filo-

monarchici, anche se magari non sostiene la permanenza sul trono di Vittorio Emanuele?

Queste domande agitano nei primi mesi del 1944 la rinascente politica italiana. E sono tutte domande di diritto costituzionale in senso proprio. Cambiare il governo, e come; sostituire il re, e come; cambiare la forma di stato, e come. Ancora una volta vediamo come guerra, diritto, politica si intreccino strettamente. E si intrecciano anche con la politica delle forze alleate. Churchill in specie è favorevole a sostenere il re e Badoglio. In un discorso a Londra il 22 febbraio dice che, volendo tenere in piedi una caffettiera bollente, è bene non rompere il manico fino a quando non si è sicuri di averne un altro ugualmente comodo e pratico, o almeno uno strofinaccio. Churchill nega che le forze antifasciste possano giungere al potere se non attraverso una scelta del sovrano legittimo. E dubita che avrebbero autorità sulle forze armate. Una posizione dura, ispirata ad una assoluta diffidenza verso le forze politiche antifasciste. Roosevelt, invece, propende per l'abdicazione e la sostituzione di Badoglio.

Le condizioni si fanno sempre più dure per gli italiani. Gli scioperi nella grandi fabbriche del Nord, nonostante i divieti e le minacce di rappresaglie e di deportazione per gli scioperanti, si moltiplicano (021). La produzione ne risente, ed è grave il danno per gli occupanti nazisti. A Roma, a via Rasella una colonna militare tedesca viene attaccata. Muoiono 32 soldati. I nazisti decidono di uccidere per rappresaglia dieci civili per ogni soldato morto. Alle [Fosse Ardeatine](#), vengono giustiziati in 335, presi dalle prigioni o rastrellati (022). Nella strage ha un ruolo il capitano delle SS Priebeke. Decenni più tardi, Priebeke è processato e – dopo una complessa vicenda giudiziaria – condannato all'ergastolo. Attualmente è agli arresti domiciliari, concessi per l'età avanzata.

Il 14 marzo l'Unione Sovietica, con una mossa a sorpresa, riconosce il Governo Badoglio. Le altre potenze alleate protestano, per il carattere unilaterale dell'iniziativa. Sono in realtà le prime avvisaglie del confronto tra gli alleati per le zone di influenza dopo il conflitto. Il 27 successivo torna da Mosca Togliatti, leader del partito comunista, dopo un esilio durato quasi vent'anni. Il 2 aprile parla a Salerno, e determina un rivolgimento nella politica italiana, noto appunto come svolta di Salerno. Afferma che non si deve mantenere la pregiudiziale contro Badoglio, e che bisogna rinviare la questione istituzionale a una pronuncia popolare, a guerra finita. Si apre un duro scontro nel CLN e nella sua Giunta esecutiva, che si risolve con l'adesione alla linea proposta da Togliatti. Non manca la censura che la mossa di Togliatti sarebbe ispirata dall'Unione Sovietica. La coincidenza dei tempi tra riconoscimento del Governo Badoglio, rientro di Togliatti, e svolta di Salerno induce più d'uno a sospettare che una connessione vi sia. Togliatti smentisce.

Continuano, in ogni caso, le pressioni su Vittorio Emanuele III perché faccia un passo indietro. Il 12 aprile il re annuncia per radio alla nazione che ha deciso di ritirarsi a vita privata e nominare luogotenente del regno suo figlio Umberto, quando Roma sarà liberata. Con la luogotenenza – una forma di delega, quindi reversibile – la carica formale di sovrano rimarrà al re, e i poteri saranno esercitati dal luogotenente. Si profila un'uscita di scena di Vittorio Emanuele III. Badoglio tratta per un nuovo esecutivo, e il 22 aprile i maggiori esponenti antifascisti entrano nel suo secondo Governo. Togliatti è Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Il 4 giugno Roma viene liberata, dopo che gli alleati con durissime battaglie – in particolare a [Cassino](#) - hanno costretto i tedeschi ad arretrare. Il 5 giu-

gno. Vittorio Emanuele III nomina suo figlio Umberto Luogotenente del regno (023).

Il 6 giugno Badoglio presenta le dimissioni. La trattativa con i partiti del CLN per la formazione del governo conduce a un Governo Bonomi, che si insedia il 18 giugno a Salerno. Gli alleati premono sul nuovo Governo per il rispetto dei termini dell'armistizio e per il rinvio della questione istituzionale. Passano pochi giorni, e il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 (024) traduce in norma l'esito del lungo confronto. Dispone infatti che dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento. La sostanza del patto di Salerno diventa legge dello Stato. Il decreto dispone anche per l'elezione della futura Camera dei deputati, e disciplina l'adozione degli atti normativi del Governo. Tutte norme che concorrono a formare il regime costituzionale provvisorio da quel momento in poi.

Conta comprendere a fondo la sostanza e la portata del compromesso raggiunto, e che ancora una volta ha una valenza costituzionale. Dal punto di vista della corona, la legalità statutaria in parte si riafferma. I governi Badoglio e Bonomi nascono secondo statuto, e senza che subiscano colpi immediati e irreparabili l'istituto monarchico o la dinastia. Questo, dopo la tragedia dell'8 settembre, non è un risultato da poco. Per le forze antifasciste, si consegue alla fine l'allontanamento di Badoglio, e anche del re, sia pure nella forma mediata della luogotenenza a Umberto.

Ma conta ancor più il risultato consolidatosi nel decreto-legge n. 151 del 1944. Lo statuto albertino e l'istituto monarchico sono ormai a tempo determinato, e la loro fu-

tura sopravvivenza è sottratta alla volontà del sovrano. Sarà un'assemblea costituente, e quindi la volontà del popolo, a decidere. Dunque, una rottura c'è. Perché nello statuto albertino la corona è a vita e si trasmette agli eredi, mentre il re che siede ora sul trono è a titolo precario, e non sa se avrà alcunché da trasmettere a chicchessia. Inoltre, lo statuto albertino è una Costituzione ottriata, concessa dal sovrano. La prossima Costituzione, quand'anche la forma monarchica non cambiasse, sarebbe decisa dal nuovo sovrano: il popolo. Non sarà più dunque il sovrano a concedere la Costituzione al popolo; sarà invece il popolo a concedere – se lo vorrà – la corona al sovrano.

Le vicende seguite al 25 luglio e all'8 settembre 1943 mettono la monarchia in una condizione di precarietà. La svolta di Salerno, e le vicende che seguono, la risolvono, modificando subito per una parte l'ordine costituzionale albertino. Il ritorno allo statuto auspicato e cercato da Vittorio Emanuele III non è più possibile. La strada per il futuro è aperta con il decreto n. 151 del 1944. Viene poi istituita, con decreto 5 aprile 1945, n. 146, la Consulta nazionale. Composta da 448 membri non elettivi, designati dai partiti, dai sindacati e dal Governo, è chiamata ad esprimere pareri sui provvedimenti legislativi ed in particolare in materia elettorale. E con il decreto 31 maggio 1945, n. 435, nasce il Ministero per la Costituente, con il compito di preparare la convocazione della Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione. A tal fine, opera in specie una Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato.

Ma nel frattempo parlano anche le armi. Il paese è diviso in due. Nella primavera e nell'estate del 1944 in varie zone dell'Italia del Nord si formano governi locali provvisori. Hanno vita breve, ma preannunciano la liberazione di molte delle maggiori città del Nord prima dell'arrivo delle

forze alleate. Fino al 1945 scioperi nelle grandi fabbriche, azioni militari, sabotaggi, dure rappresaglie sulla popolazione civile si intrecciano. Lo scontro si intensifica dopo la liberazione di Roma, il 4 giugno 1944, e lo sbarco degli alleati in Normandia, il 6 giugno. Come già nel Sud, anche nel Nord del paese due sistemi giuridici si fronteggiano. Per la Repubblica sociale italiana (025) e per i nazisti, i partigiani sono banditi, ribelli e fuorilegge, e vengono trattati in conseguenza. Mentre il decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 194, li definisce patrioti, e qualifica come azioni di guerra, non punibili a termini delle leggi comuni, gli atti di sabotaggio, le requisizioni, e ogni altra operazione compiuta per la necessità di lotta contro i tedeschi e i fascisti nel periodo dell'occupazione nemica.

Il punto di riferimento politico-istituzionale della resistenza partigiana diventa il Comitato di liberazione nazionale Alta Italia (CLNAI). Ad esso fanno capo i comitati di liberazione locale. Nella rete dei comitati e nella lotta partigiana si mettono alla prova e si consolidano i partiti politici e le leadership dell'Italia che verrà. A seguito del decreto legislativo luogotenenziale 28 febbraio 1945, n. 73, il CLNAI opera come delegato del Governo nazionale nei territori occupati, ed assume quindi una veste istituzionale. Cade, invece, con il cedimento delle armate naziste, il tentativo di far nascere un fascismo repubblicano a Salò. Il 16 dicembre 1944 Mussolini tiene il suo ultimo discorso in pubblico a Milano. Il 16 aprile 1945 si riunisce per l'ultima volta il Consiglio dei ministri della RSI, e Mussolini trasferisce a Milano il suo Governo. Il 21 aprile gli alleati arrivano a Bologna. Il 23 insorge Genova, e i tedeschi si arrendono. Il 24 aprile insorge Cuneo. Il 25 aprile a Milano il CLNAI impartisce l'ordine di insurrezione generale, e i tedeschi abbandonano la città. Per iniziativa del cardinale Schuster, alcuni capi del CLNAI incontrano Mussolini, cui

chiedono la resa incondizionata di tutti i fascisti e i militi della RSI. Invece, il duce fugge verso Como. Il 26 aprile insorge Torino, viene liberata Alba, successivamente Aosta. A Musso, presso Dongo, i partigiani catturano Mussolini che tenta di fuggire in Svizzera travestito da tedesco. Il 28 aprile Mussolini è [giustiziato](#). Con la sua morte si dissolve la Repubblica Sociale Italiana.

Siamo alle ultime battute. All'alba del 28 aprile insorge anche Venezia, e si combatte duramente a Mestre. Il giorno successivo le truppe alleate e i reparti regolari italiani entrano a Milano. E nello stesso 29 aprile 1945 al quartier generale alleato di Caserta viene firmato l'armistizio per la resa totale delle truppe tedesche in Italia, che entra in vigore il 2 maggio. L'Italia settentrionale è libera. E finalmente – dopo terribili distruzioni e infinite morti, atti di eroismo e fatti esecrabili - si apre la via per la nuova Italia.

Ma è una via che non è in tutto rimessa alle scelte degli italiani. A Yalta, in Crimea, fra il 4 e l'11 febbraio del 1945, le potenze alleate vincenti sul campo disegnano il futuro del mondo. Roosevelt per gli Stati Uniti, Churchill per la Gran Bretagna, e Stalin per l'Unione Sovietica definiscono gli scenari del dopoguerra. Secondo un'opinione, si pongono anche le basi per la spartizione del mondo in zone d'influenza. Secondo altri, quella spartizione non si determina a Yalta, ma successivamente ([026](#)). Quel che conta è che dalla guerra esce un mondo diviso, che tale rimarrà per quasi cinquanta anni. È il mondo della guerra fredda. L'Italia si trova nella zona d'influenza della potenza americana. Nel bene o nel male, questa condizione peserà sulla politica e sulle istituzioni del paese, ed entrerà persino nell'Assemblea Costituente. La Storia non garantisce che il futuro di un paese sia tutto nelle mani dei suoi cittadini.

4. Il referendum istituzionale

All'inizio del 1946 i partiti tengono i propri congressi: tra gennaio e febbraio, il partito comunista e il partito d'azione. Le elezioni amministrative di marzo sono per i partiti un test importante, dopo il lungo silenzio imposto dal regime. DC e PCI si manifestano come i due partiti più forti. Tra marzo e aprile tengono il congresso il partito socialista di unità proletaria – in cui si manifestano dissensi che preludono alla scissione socialdemocratica di Saragat – e la DC.

Il paese è libero dall'occupante nazista, e la guerra è finita. Si è dunque verificata la condizione che il decreto legislativo n. 151 del 1944 poneva per affrontare la questione istituzionale con l'elezione di un'assemblea costituente. Ma si discute in realtà ancora sui modi e sui tempi.

La Democrazia cristiana svolge un sondaggio tra i propri iscritti sulla questione istituzionale. Mentre emerge che nel complesso la Repubblica ha un margine di vantaggio sostanziale, si manifesta una frattura fra due Italie. Il Nord e il centro si orientano per la Repubblica, il Sud invece per la monarchia. Anche gli altri partiti sono consapevoli di questo orientamento divaricato. La guerra partigiana, contro gli occupanti nazisti e la Repubblica di Salò schierata al loro fianco, ha cementato il sentimento antifascista. E i Savoia sono ancora identificati come almeno in parte corresponsabili per l'affermarsi del fascismo e per le sue malefatte. Il Sud non ha avuto un'esperienza comparabile. Tale non è il caso di episodi insurrezionali pur di grande rilievo ed impatto, come le Quattro Giornate di Napoli. Inoltre, le grandi fabbriche del nord vedono gli operai schierati con i partiti della sinistra, che è fermamente favorevole alla Repubblica. Quindi, il nord appare ben presto

come una fortezza repubblicana, e il sud come un argine monarchico. Questo dato pesa sul dibattito. I partiti si interrogano su come appellarsi con efficacia agli elettori in tutto il paese.

I filo-monarchici premono per modificare il decreto legislativo 151 del 1944. Prevale tra loro l'opinione che sia meglio per la corona affidare la scelta al diretto voto popolare. Sarebbe più facile – si pensa - l'appello del re agli italiani. Un'assemblea governata dai partiti sarebbe una via più difficile per la difesa dell'istituto monarchico. È infatti chiaro che i partiti sono in larga prevalenza orientati a favore della Repubblica, e che questa preferenza fatalmente si tradurrebbe nell'assemblea costituente da eleggere. Inoltre, i sostenitori della monarchia non hanno alcuna fretta di votare. Pensano che il tempo giochi a favore del re. Più ci si allontana dalla guerra, dal fascismo, dalla fuga di Brindisi, meglio è. Bisogna far calare la tensione, e la passione politica riscoperta con il recupero della libertà.

In modo speculare, alle sinistre l'ipotesi referendaria non piace. Il voto plebiscitario è visto anzitutto come un azzardo. La tensione nel paese è comunque alta, le condizioni di vita difficilissime, e le ferite della guerra ancora vicine. Si può aprire la strada alla eccitazione degli animi, a contrasti ingovernabili, a incidenti. Preoccupa la prospettiva di un appello del re al popolo. Diremmo oggi, in termini moderni, che un re ha un vantaggio intrinseco e incolmabile nella comunicazione politica. Meglio la via di un'assemblea, in cui il dibattito può essere regolato secondo le modalità del confronto parlamentare. In questo modo, tra l'altro, la diversità di orientamento tra le due Italie può essere affrontata con maggiore efficacia, e minori rischi di frattura. E non sfugge nemmeno - alle sinistre - che l'elezione di un'assemblea è cosa che un partito affronta meglio di un convulso scontro in un'arena troppo carica di

passioni. Si discute anche se – nel caso di voto popolare diretto – sia meglio che sulla forma istituzionale e sull’assemblea costituente si voti insieme, o separatamente. Comunque, non si può rinviare senza motivo la decisione sulla forma istituzionale, dando al paese il messaggio che la questione non sia più nell’agenda politica come una priorità.

Il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946 (027) disciplina l’elezione dei deputati all’Assemblea costituente, con suffragio universale e sistema elettorale proporzionale. E con il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 16 marzo 1946 (028) si affronta il punto cruciale. Prevale la scelta per il voto popolare diretto e contestuale. L’art. 1 dispone infatti che “contemporaneamente alle elezioni per l’Assemblea Costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)”. Ed ancora si prevede all’art. 2, comma 1, che “qualora la maggioranza degli elettori votanti si pronuncerà in favore della Repubblica, l’Assemblea, dopo la sua Costituzione, come suo primo atto, eleggerà il Capo provvisorio dello Stato, che eserciterà le sue funzioni, fino a quando sarà nominato il Capo dello Stato a norma della Costituzione deliberata dall’Assemblea”. Ed infine, all’art. 2 comma 4, che nel caso di vittoria della Repubblica “dal giorno della proclamazione dei risultati del referendum e fino alla elezione del Capo provvisorio dello Stato, le relative funzioni saranno esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in carica nel giorno delle elezioni”.

Nei tre commi richiamati troviamo le norme che reggeranno il passaggio dalla monarchia alla repubblica. Ed è proprio sulla loro interpretazione che si incardina – come vedremo - la dura polemica che scoppia dopo il voto, e che ancora oggi nell’opinione di alcuni ha ragione di esse-

re. Conta qui rilevare come ne sia chiara la natura costituente. Il decreto n. 98 diventa il tassello principale dell'ordinamento provvisorio che cederà poi il passo alla Costituzione della Repubblica. Oltre al referendum istituzionale, infatti, attribuisce il potere legislativo al Governo, fatta salva la materia costituzionale e le leggi elettorali e di ratifica dei trattati; prevede la responsabilità del Governo verso l'Assemblea costituente; disciplina il rapporto fiduciario disegnando una mozione di sfiducia molto simile a quella che sarà introdotta con l'art. 94 della Costituzione. In sostanza, il decreto n. 98 istituisce una forma di governo parlamentare, e fornisce un modello poi largamente ripreso nella Costituzione repubblicana.

La decisione a favore del referendum istituzionale matura nel confronto tra le forze politiche, che cominciano a misurarsi fra di loro e nel paese. Trova in questo la sua radice e la sua motivazione. Pone però anche problemi dal punto di vista costituzionalistico. Infatti, affidare la decisione a un soggetto diverso dall'assemblea costituente – e cioè il popolo – significa sottrarla alla stessa assemblea. Dunque il mandato alla costituente che viene dal decreto n. 98 è in qualche modo limitato, perché non si estende alla scelta tra monarchia e repubblica, ed inoltre perché l'assemblea dovrà attenersi alla scelta popolare nel designare in conformità ad essa gli organi costituzionali e i rispettivi poteri. Ma questo è appunto il quesito. Si può limitare il mandato a un'assemblea costituente? Cosa accadrebbe se la Costituente non si attenesse alla scelta popolare, e adottasse decisioni difformi e contrastanti? Nella storia non mancano esempi di costituenti che disattendono il mandato ricevuto. E che abbiano o meno successo è una questione di effettività, prima che di legalità costituzionale. Il quesito dunque esiste. Ma l'Assemblea Costituente non ha alcuna intenzione di disattendere il voto po-

polare. E dunque possiamo senza danno lasciare la risposta ai seminari di diritto costituzionale.

Fatta la scelta, il paese è ormai in campagna elettorale. Si vota il 2 giugno, e mancano poche settimane. I [partiti](#) si misurano, e anche la [corona](#) gioca le sue carte. Circolano voci di una possibile abdicazione di Vittorio Emanuele III. La sera del 9 maggio Vittorio Emanuele III si imbarca a Napoli alla volta dell'Egitto su un incrociatore della Marina militare. Subito dopo un comunicato informa che il re ha [abdicato](#) a favore del figlio Umberto, che da luogotenente diventa così il nuovo re d'Italia, con il nome di Umberto II. Il nuovo re rivolge agli italiani un proclama ([029](#)). Nel mentre si richiama alla volontà popolare prossima a esprimersi, dice anche che “nella rinnovata monarchia costituzionale, gli atti fondamentali della vita nazionale saranno subordinati alla volontà del Parlamento ...”. E dunque una indicazione verso la forma preferita – ed anzi una aspettativa di successo - certamente si coglie. In fondo, può anche essere comprensibile che un re faccia propaganda per se stesso, quando si trova nella insolita posizione – per un monarca – che la sua corona dipenda dal voto favorevole dei sudditi.

Che l'abdicazione sia una mossa propagandistica, tesa a consolidare le sorti della monarchia, è opinione diffusa. Umberto II ha certamente un'immagine migliore rispetto a Vittorio Emanuele III. Ma si pensa anche che la mossa è tardiva. Nel 1944 il ricorso alla luogotenenza consente a Vittorio Emanuele II di mantenere aperta la prospettiva di un suo ritorno, essendo sempre possibile ritirare la delega conferita al luogotenente. Ma quella scelta riduce ora il possibile impatto elettorale dell'abdicazione, che arriva tardi, a pochi giorni dal voto. Non è dunque un caso che i partiti decidano di non avanzare polemiche esasperate. L'abdicazione – si dice - è questione interna a casa Savoia.

Comunque, seguono all'abdicazione manifestazioni e contromanifestazioni. Ormai, la campagna elettorale è in piena corsa. Non mancano incidenti, alcuni anche gravi, e i rituali scambi di accuse tra parti contrapposte. La posta è alta, e gli animi si riscaldano. I partiti sanno che si misureranno nel consenso popolare anche al di là della questione istituzionale, nell'elezione dei deputati all'Assemblea costituente. È il primo grande test elettorale dopo il ventennio, e nessuno può essere sicuro del proprio esito. L'indicazione di voto da parte dei maggiori partiti è per la Repubblica, salvo la DC che lascia i propri elettori liberi di scegliere sulla questione istituzionale, e fa campagna solo per i propri candidati all'Assemblea (030).

Si [va alle urne](#) il 2 giugno. Il voto è universale, esteso – per la prima volta nella storia del paese – anche alle donne. Hanno diritto al voto oltre 28 milioni di donne e uomini. Non votano, per la particolare condizione in cui versano quei territori, Bolzano e Trieste. E nemmeno votano i prigionieri di guerra non rientrati in tempo in Italia. Tutto si svolge senza incidenti. Altissima l'affluenza, all'89,1% degli aventi diritto.

Chiuse le urne, si aprono i problemi. Anzitutto, si sceglie di scrutinare prima le schede per l'Assemblea Costituente, e questo – trattandosi di un voto di lista con preferenza, più lento nel conteggio - ritarda di qualche tempo l'avvio sul voto istituzionale. Parte un'attesa che dura giorni. Nelle condizioni disastrose in cui il paese si trova non è strano che i dati affluiscano al Ministero dell'Interno con lentezza. Ma il ritardo dà il via a ogni sorta di supposizioni, soprattutto perché è subito chiaro un testa a testa. Trova anche conferma il diverso orientamento – già percepito in campagna elettorale - tra il voto meridionale e quello del resto d'Italia. L'arrivo dei voti da questa o quella zona dà l'impressione di volta in volta che vi sia un capo-

volgimento delle sorti a favore della repubblica o della monarchia. La mancanza di dati ufficiali apre la via a voci incontrollate di brogli su vasta scala, di pressioni sui magistrati che procedono allo scrutinio, di manovre occulte volte a ritardare o accelerare indebitamente il conteggio, persino di tentativi di chiudere la questione con interventi di forza. I filomonarchici giungono a chiedere agli alleati di intervenire nella verifica dei risultati del referendum, e attribuiscono al Governo il proposito – immediatamente smentito – di instaurare un regime repubblicano provvisorio, senza attendere la pronuncia della Corte di cassazione (031). Umberto appare fiducioso nelle sorti della monarchia. Ma la situazione evolve progressivamente a favore della Repubblica.

Si arriva finalmente al 10 giugno, e la [Corte di cassazione](#) scioglie il nodo (032). Si legge dal verbale che la Corte, dopo aver riferito i voti espressi in ciascun collegio, “procede quindi alla somma dei voti su riportati attribuiti alla Repubblica, di quelli attribuiti alla Monarchia in tutti i collegi, e proclama i seguenti risultati del referendum secondo quanto attestano i verbali stessi. Repubblica: totale dei voti n. 12.672.767. Monarchia: totale dei voti n. 10.688.905”. La Corte aggiunge poi che emetterà in altra adunanza il giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e i reclami presentati, integrerà i dati con le sezioni ancora mancanti, e indicherà il numero complessivo degli elettori votanti e quello dei voti nulli.

Il Governo si riunisce per prendere atto della proclamazione della Corte. In applicazione del decreto 98 del 1946, dalla [vittoria della Repubblica](#) consegue il passaggio dei poteri dal re al Presidente del consiglio in via provvisoria, e in attesa dell'elezione del capo dello stato da parte della Assemblea costituente. Ma è subito chiaro che Umberto è [di altro avviso](#) (033). Non è convinto che quanto la Corte

ha dichiarato si configuri come la “proclamazione” da cui discende il passaggio dei poteri. Ritiene che sia invece una sorta di dichiarazione provvisoria o di comunicazione, da confermare conclusivamente in una successiva adunanza, che abbia connotati di certezza e possa quindi configurare la “proclamazione”. Parte una difficile trattativa tra Governo – ed in specie De Gasperi, Presidente del consiglio - e sovrano. Si discute per quasi due giorni di una possibile delega dei poteri del sovrano al Presidente del consiglio, in attesa di una nuova pronuncia della Cassazione. Ma non si giunge a una formulazione accettata da tutti. I partiti in Consiglio dei ministri premono per una soluzione rapida. Si teme che la situazione possa sfuggire di mano, col rischio di incidenti e di manovre oscure. Sarebbe un pessimo avvio per la Repubblica. Quindi, il Consiglio dei ministri ribadisce la propria posizione, nel senso che la proclamazione è avvenuta, e che il passaggio dei poteri ne discende automaticamente. A questo punto Umberto [rompe gli indugi](#). Il giorno 13 alle 15.40 parte in aereo alla volta della Spagna. In serata, quando l'ex re è già in terra spagnola, viene diffuso un durissimo proclama ([034](#)) in cui tra l'altro Umberto afferma che “... il Governo ha compiuto un gesto rivoluzionario, assumendo con atto unilaterale ed arbitrario poteri che non gli spettano e mi ha posto nell'alternativa di provocare spargimento di sangue o di subire violenza ... non volendo opporre la forza al sopruso, né rendermi complice della illegalità che il Governo ha commesso, io lascio il suolo del mio paese, nella speranza di scongiurare agli italiani nuovi lutti e nuovi dolori”.

De Gasperi, per il Governo, diffonde immediatamente una risposta ([035](#)) altrettanto dura. “Il proclama è un documento penoso impostato su basi false e su argomentazioni artificiose” dice De Gasperi, e prosegue dimostrando punto per punto l'infondatezza delle posizioni di Um-

berto. Ancora, afferma che “la responsabilità tuttavia è gravissima e un periodo che non fu senza dignità si conclude con una pagina indegna”. Il 18 giugno il Presidente del Consiglio dei ministri assume provvisoriamente le funzioni ai sensi del decreto 98 del 1946.

La partenza di Umberto non placa le polemiche. Si contesta che la Cassazione abbia escluso dal conteggio le schede bianche e nulle. Si contesta che non si sia inteso attendere il rientro in patria dei prigionieri di guerra, o una soluzione che consentisse a Trieste e Bolzano di votare. Si contesta che la Cassazione abbia proclamato l'esito prima di aver deciso su contestazioni e ricorsi, o di aver ricevuto i dati dagli ultimi seggi mancanti. Si contesta che abbia proclamato i risultati sulla base dei verbali ricevuti. Alcuni argomenti sono palesemente strumentali. Non si può certo aspettare per situazioni – come Trieste, Bolzano o i prigionieri di guerra – su cui l'Italia non può incidere. Né la Cassazione può far altro che proclamare in base ai verbali, essendo impensabile ricontare materialmente ventitre milioni di voti. Ma a parte le sottili disquisizioni giuridiche, il punto è che nei giorni successivi al 2 giugno un vantaggio per la Repubblica progressivamente – se pure tra lentezze e difficoltà - si manifesta. E si consolida in una misura tale che anche sciogliendo a favore della monarchia tutte le contestazioni e attribuendo ad essa tutti i seggi mancanti il risultato non cambierebbe. Si ridurrebbe solo il margine di vantaggio della Repubblica. L'esito referendario supera la prova di resistenza. E non è certo privo di rilievo che nel voto contestuale per l'Assemblea costituente prevalgano con margine davvero ampio le forze politiche orientate a favore della Repubblica.

Ancora oggi, c'è chi ritiene che la polemica abbia ragione d'essere. Certo, sui monarchi il giudizio non viene solo dal voto di un giorno, e così non è anche per i Savoia. Ma

finisce comunque nel [giugno del 1946](#) la storia della monarchia e dei Savoia nel nostro paese. A noi oggi il risultato del 2 giugno interessa più per altri profili. Se nella circoscrizione Napoli-Caserta si esprimono per la monarchia oltre 900.000 voti, e per la repubblica solo poco più di 240.000, se in generale il mezzogiorno si distacca dal resto del paese sul quesito istituzionale, un problema c'è. È quello di due Italie, diverse e divaricate per la storia, la politica, il rendimento delle istituzioni. È lo stesso che, nell'effimera Repubblica napoletana del 1799, fece cadere la testa di molti patrioti napoletani. Ed è un problema tale che – sessanta anni più tardi – siamo ancora chiamati ad occuparcene.

5. Si apre l'Assemblea Costituente

Tocca ora all'Assemblea [Costituente](#). È composta da 556 deputati, di cui 22 donne. Dovrebbero in principio essere 573, ma mancano quelli della provincia di Bolzano e della circoscrizione Trieste-Venezia Giulia-Zara, che non hanno partecipato al voto. I partiti si sono misurati a fondo nella campagna elettorale, e il quadro dei seggi è: Democrazia cristiana 207, Partito socialista di unità proletaria 115, Partito comunista 104, Unione democratica nazionale 41, Uomo qualunque 30, Partito repubblicano 23, Partito d'azione 7, Movimento indipendentista siciliano 4. Pochi altri seggi a formazioni minori.

Tra i nomi, troviamo tutti i personaggi più eminenti della politica rinata con la caduta del regime, e dell'antifascismo costretto alla prigionia o all'esilio. Risuonano nomi che avranno un grande peso nella storia della Repubblica. Futuri capi di stato, Presidenti del consiglio, mi-

nistri, presidenti della corte costituzionale, segretari di partito (036). Ci sono esponenti autorevoli dello stato liberale prefascista, come Nitti e V.E. Orlando. Non mancano giuristi insigni, come Calamandrei, Mortati, Perassi, Tosato. È il meglio che in quel momento il paese può offrire.

Il 25 giugno 1946 il decano V.E. Orlando apre la prima seduta dell'Assemblea. Si procede alla elezione del Presidente, a voto segreto. Fa la chiama – appello nominale dei deputati perché esprimano singolarmente il voto – un giovanissimo deputato, appena ventisettenne: Giulio Andreotti. Risulta eletto, con ampia maggioranza, l'On. Saragat, del gruppo socialista. Nella seduta del 28 giugno l'Assemblea procede alla elezione del Capo provvisorio dello Stato. Una richiesta di sospensione – motivata anche con la necessità di definirne le funzioni, ritenute altrimenti incerte – viene respinta. Risulta eletto, con 396 voti su 501, Enrico De Nicola, di Torre del Greco, avvocato, già deputato e senatore del regno, ma non compromesso con il regime. Uomo schivo e prudente, di costumi severi, rinuncia allo stipendio che gli spetterebbe come Presidente. Per il carattere provvisorio della carica, rifiuta di insediarsi al Quirinale, e preferisce Palazzo Giustiniani, sede della Presidenza del Senato. Ed è a tutti noto il cappotto rivoltato che normalmente indossa.

Nel suo messaggio di saluto all'Assemblea, che Saragat legge nella seduta del 15 giugno 1947, De Nicola segnala che la Costituzione “consacrerà per i rapporti economico-sociali i principi fondamentali, che la legislazione ordinaria – attribuendo al lavoro il posto che gli spetta nella produzione e nella distribuzione della ricchezza nazionale – dovrà in seguito svolgere e disciplinare”. Non è importante in sé che lo dica il Capo dello Stato, che non ha ruolo nella stesura della Costituzione. Ma che lo dica un politico liberale nato nel regime albertino, e che ora con quelle parole

esprima un sentire molto lontano da quel regime e ampiamente condiviso nella Costituente.

Il 1 luglio il Capo provvisorio dello Stato accetta le dimissioni presentate dal Presidente del consiglio De Gasperi. Due giorni dopo gli conferisce l'incarico di formare il nuovo Governo, e il 13 luglio lo nomina Presidente del consiglio, nominando anche – su sua proposta – i ministri. Il 15 De Gasperi si presenta all'Assemblea, per ottenerne la fiducia. La prima crisi di governo della Repubblica Italiana si svolge nelle forme definite nel decreto 98 del 1946, e che saranno in maggiore dettaglio tradotte nell'art. 94 della Costituzione. Questo conferma la natura costituzionale del decreto 98.

Il dibattito sulla fiducia è il primo importante confronto politico e istituzionale che si svolge nella Costituente. Le comunicazioni di De Gasperi sono focalizzate sulle questioni del trattato di pace che è in discussione e delle pesanti conseguenze che si teme esso porti all'Italia. La condizione economica è drammatica. Si aumenta – a carico dello stato - la razione di pane a 250 grammi, e quella dei generi da minestra da 2 a 3 chilogrammi (037). Si dispongono sostegni per le situazioni di maggiore bisogno. Ma sulla riforma agraria, gli espropri dei latifondi e la distribuzione della terra ai contadini – obiettivi centrale delle sinistre – De Gasperi prende tempo. Insieme all'unità costituente, la politica e le sue divisioni tornano in campo.

È Calamandrei (gruppo autonomista) che pone subito il punto, nella discussione sul modello organizzativo da adottare per il lavoro costituente. L'Assemblea – dice – ha due facce. Da una parte è la Costituente che deve lavorare per il futuro. Dall'altra è, pur con qualche limitazione, un Parlamento. La prima faccia deve essere serena e austera. La seconda ha l'aria preoccupata e un po' convulsa di chi vede una realtà che turba, e ancor più si turba pensando a

quello che accadrà tra nove o dieci mesi, alle nuove elezioni (038). È chiaro – prosegue – che nell'esercizio della funzione costituente è sovrana, col solo limite posto direttamente dal popolo col referendum istituzionale. Ma quali limiti incontra nell'esercizio della funzione legislativa? Il decreto 98 del 1946 dice che il potere legislativo rimane delegato al Governo. Ma delegato da chi? Dal Governo provvisorio dell'epoca? Con quale legittimazione? Sarebbe almeno necessaria una ratifica del decreto 98 da parte della stessa Assemblea. E ci si deve anche porre il problema se l'Assemblea non possa comunque ritirare la delega e riprendere con pienezza la funzione legislativa laddove lo ritenga opportuno, su singole questioni.

Calamandrei mette in luce la difficile coesistenza delle due diverse missioni affidate all'Assemblea. E segnala al tempo stesso la debolezza del decreto n. 98 del 1946 come fondamento costituzionale del riparto delle funzioni tra Assemblea e Governo. Si susseguono gli interventi e parte una scaramuccia procedimentale. Conclusivamente, sul punto si rinvia. E si delibera solo sull'organizzazione interna.

Ma è ovvio che la questione non è affatto astratta e di principio. Soprattutto per quei gruppi che, non essendo presenti nella compagine governativa, verrebbero di fatto esclusi da una funzione legislativa riservata al Governo. De Gasperi affronta ampiamente il punto nella sua replica del 25 luglio (039). Ricorda che il Governo provvisorio aveva considerato la possibilità di sottoporre a referendum anche i poteri dell'Assemblea. Poi la complessità tecnica aveva suggerito la formula adottata nel decreto 98, unitamente all'impegno politico di tutti di far rispettare le regole stabilite nel corso del lavoro della Costituente. De Gasperi capisce, però, che il richiamo agli accordi non basta. Dunque, si impegna a fare ampio uso della facoltà del

Governo di sottoporre le leggi all'Assemblea, e accetta il principio che l'Assemblea possa chiedere che singole leggi siano ad essa sottoposte. Comunque, non convince tutti. Subito dopo, Labriola (UDN) ribadisce che “i poteri dell'Assemblea costituente sono poco più o poco meno ridotti al semplice fatto di preparare un nuovo Statuto albertino, da valere come Costituzione della Repubblica. Trovo inammissibile che la prima assemblea sovrana, eletta dal libero popolo italiano, debba essere privata della facoltà legislativa” (040).

Altri punti di principio si evidenziano con chiarezza. Nitti – anziano esponente del regime liberale prefascista, parla il 16 luglio. Ricordando di aver biasimato il “non mai abbastanza defunto re Vittorio Emanuele III” (041) per la sua complicità con Mussolini per la marcia su Roma, attacca con durezza le dichiarazioni di De Gasperi, la composizione del Governo, il sistema dei partiti. “Ventuno ministri. Un numero enorme. Gran numero di sottosegretari: cosa sconcia e senza precedenti in Europa e per noi pericolosa e dannosa”. Si chiede, ironicamente, quanti immobili siano stati occupati da inutili uffici ministeriali in una Roma affamata di case. Addebita il tutto al fatto che la composizione del Governo dipende dagli interessi e dalle spartizioni dei partiti.

Il punto vero in discussione è il ruolo dei grandi partiti di massa. Nelle sedute iniziali l'Assemblea prende le misure con la nuova realtà di un sistema fondato sui partiti. Da altro punto di vista la questione è posta anche da Lussu (autonomista) nella seduta del 17 luglio. Argomenta che con l'istituzione dell'Assemblea le consultazioni per la formazione del governo non dovrebbero essere condotte con i partiti politici, ma con i gruppi parlamentari della stessa Assemblea. Lo pone come un buon precedente per la futura vita costituzionale e parlamentare democratica. E

censura De Gasperi per la diversa via seguita nella formazione del suo Governo.

La risposta viene da Togliatti, nella seduta del 24 luglio. È vano protestare – dice – perché la costituzione del Governo aderisce troppo rigidamente allo schieramento dei partiti, e in particolare a quello dei partiti di massa che siedono nell'Assemblea. “Questa è la realtà della nostra vita politica di oggi, e ad essa non si può sfuggire”. La politica e il Parlamento ricordati da Nitti si organizzavano sulla base di personalità marcate e di gruppi “... allora i maligni dicevano di clientele ...”. Ma ci si avvia a un tipo di organizzazione nel quale i grandi partiti, costituiti sulla base di idee, di programmi e di disciplina, saranno la forza fondamentale del paese. Questa, del resto, è una “necessità della democrazia” quando si passa dal suffragio ristretto su base censitaria a quello universale (042).

Il primo Governo dell'Italia repubblicana ottiene la fiducia. E il dibattito è il primo grande confronto parlamentare. In esso tengono banco i temi delle condizioni di pace, le difficoltà economiche, ma anche le questioni del sistema politico e delle istituzioni. L'Assemblea Costituente mostra già, all'avvio, di essere una grande palestra – al di là della materiale stesura della carta costituzionale – per la costruzione della nuova Italia.

6. Quale Costituzione?

Bisogna avviare il lavoro costituente. Come? Il paese formalmente una Costituzione ce l'ha, ed è lo statuto albertino. In astratto, il mandato alla Costituente consentirebbe sia un lifting dello statuto, sia la scrittura di una Costituzione radicalmente nuova e di rottura rispetto alla tra-

dizione. Ma il peso terribile del ventennio fascista, e la rottura consumatasi con i Savoia e finita nel tempestoso addio di Umberto II, lasciano in realtà aperta solo la seconda via. Bisogna dare al paese una carta costituzionale che chiuda con il passato e guardi al futuro. La lavagna è vuota, e va riempita di contenuti. E dunque l'Assemblea si organizza a tal fine. Nella seduta del 19 luglio si discute l'aggiunta al regolamento della Camera – utilizzato in via generale per i lavori dell'Assemblea – di articoli che istituiscono una commissione composta di 75 deputati, per “elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione”. Vengono manifestati dubbi che sia formula troppo restrittiva per l'Assemblea, cui si lascia una funzione residuale e del tutto marginale. L'Assemblea non vuole lasciare tutto nelle mani di un gruppo ristretto, sul cui lavoro potrebbe essere poi difficile intervenire. Si approva eliminando la parola “redigere”.

Nasce poi un problema sulla scelta dei componenti della Commissione. La proposta iniziale prevede un voto limitato. Ma, essendo presenti nell'Assemblea alcuni gruppi, molto più grandi degli altri, suddividendo il voto potrebbero arrivare ad eleggere tutti o quasi i componenti, escludendo gli altri. Tupini (DC) propone di affidare la scelta al Presidente dell'Assemblea, che tenga conto nella nomina anche dei gruppi minori. Questi gruppi, oltre ad essere esclusi dalla funzione legislativa, rischiano di essere espulsi anche dalla stesura della Costituzione. L'Assemblea approva la proposta Tupini.

La commissione, nominata dal Presidente, tiene la sua prima seduta sabato 20 luglio, ed elegge presidente l'On. Ruini. Si articola in tre sottocommissioni, distinte per materia. La prima si occupa di diritti e doveri dei cittadini; la seconda discute dell'organizzazione costituzionale dello Stato; la terza, dei lineamenti economico-sociali della Co-

stituzione. Ciascuna sottocommissione propone articolati, che sono discussi, approvati e coordinati in sedute plenarie della commissione dei 75.

Su quali linee si manifesta l'innovazione? Anzitutto, l'esperienza appena chiusa del regime sottolinea l'importanza delle libertà civili e politiche. Dunque, tutto il tema - proprio del costituzionalismo classico - del rapporto tra individuo e autorità assume centralità nel dibattito e nella scrittura del testo. Il catalogo delle libertà è una delle pietre angolari dell'edificio che si va a costruire. Ma si arricchisce di prospettive nuove. Il lavoro e il lavoratore fanno il proprio ingresso nel dibattito con grande forza. Già le costituzioni rivoluzionarie francesi ci consegnano il binomio libertà-proprietà affiancato talvolta dal concetto di *industrie*, che si può intendere come attività economica o anche lavoro. Ma questo concetto là compare essenzialmente come un aspetto embrionale, evolutivo ma non pienamente sviluppato della proprietà. Abbiamo ora invece una piena soggettività costituzionale, che riflette una nuova soggettività politica. La rivoluzione industriale, la nascita dei partiti moderni e soprattutto dei partiti di massa che rappresentano la realtà operaia e ad essa danno voce, l'allargarsi del diritto di voto fino a raggiungere il suffragio universale riscrivono il copione della storia.

Tutto questo diventa Costituzione. I nuovi interessi che trovano voce e rappresentanza chiedono un riconoscimento anche a livello costituzionale. E impongono che siano riscritte garanzie antiche, come quelle della proprietà. Mantenerle, certo: ma introducendo il principio del limite accanto al diritto. La proprietà, dunque, non come diritto assoluto, naturale, imprescrittibile, e quindi intangibile. Ma come diritto storicamente determinato, e parimenti limitato in funzione di interessi che con essa possono essere confliggenti. Chiedono di ripensare elementi

cardine del pensiero costituzionalistico come l'egualianza, che non può essere più soltanto quella formale davanti alla legge. Quel che importa è anche una egualianza sostanziale, che garantisca pari opportunità reali, che consenta a ognuno di misurarsi secondo le proprie capacità, e senza handicap di nascita o di condizione personale e sociale.

Accade anche per l'organizzazione dello stato. Il ricordo dello stato liberale che per la sua instabilità e la debolezza delle istituzioni apre la via alla dittatura è vivissimo. E dunque ci si confronta su come tornare a una democrazia che sia più forte, più efficiente, ed abbia in sé gli anticorpi per rispondere meglio ai momenti difficili. Presidenzialismo o parlamentarismo, rapporto tra Parlamento e Governo, monocameralismo o bicameralismo, poteri del presidente della Repubblica sono momenti di confronto, tecnico ma anche politico. C'è chi vuole un legislatore forte e capace di innovazione, e chi intende invece garantirsi contro una possibile dittatura della maggioranza. Chi auspica una capacità di profonde riforme economiche e sociali e vuole favorire la possibilità che siano realizzate in futuro, e chi vede in quelle riforme un salto nel buio e intende predisporre argini. Si discute della possibilità di introdurre istituti ignoti nella storia del paese, come un controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi sull'esempio degli Stati Uniti. E si affrontano anche nodi che sono invece profondamente radicati in quella storia, come il rapporto tra stato e chiesa, e il che fare in ordine a scelte del regime cessato, come il concordato e i patti lateranensi.

È nelle Sottocommissioni che nasce nelle linee fondamentali l'architettura della nuova Costituzione. Ed è là che troviamo alcuni passaggi essenziali del confronto tra le forze politiche. È quanto ad esempio accade nella II Sot-

tocommissione, che si occupa dell'ordinamento dello Stato. Nella seduta del 1 agosto 1946 si organizzano i lavori, affidando tra l'altro tre relazioni: sul potere legislativo a Mortati, Perassi, Paolo Rossi; sul potere esecutivo a Bozzi, La Rocca, Tosato; sul potere giudiziario a Calamandrei, Leoni e Patricolo. I relatori affidano a Mortati, insigne costituzionalista, una introduzione comune di carattere generale. Mortati svolge un'ampia relazione nella seduta del 3 settembre del 1946 (043). In essa troviamo non poco di quel che diventerà poi la Costituzione della Repubblica Italiana.

Mortati pone la domanda: sistema presidenziale o parlamentare? Si esprime per il secondo, con i correttivi necessari ad evitare gli eccessi di instabilità, che portano discredito alla democrazia. Ritiene a tal fine essenziale la posizione del Capo dello Stato, risolutore dei momenti di crisi. Ne discute la legittimazione: troppo pesante e pericolosa quella popolare diretta, troppo leggera quella dell'elezione da parte del Parlamento. Suggerisce un collegio speciale, che raccolga gruppi sociali, soggetti politici, rappresentanze territoriali. Ritiene poi indispensabile una fiducia parlamentare al Governo motivata sul programma. E avanza la proposta, vicina al modello direttoriale svizzero, che dopo la fiducia il Governo sia stabilizzato nella carica per un tempo minimo – ad esempio due anni – durante il quale non possa essere sfiduciato. Indica che il mero voto contrario su una proposta del Governo non deve comportare le dimissioni. Propone che la seconda camera sia formata in base a criteri di rappresentanza diversi rispetto alla prima: ad esempio, territoriali o professionali e di categoria. Argomenta che il bicameralismo debba comunque essere paritario. E si preoccupa in specie delle minoranze, perché nella struttura politica italiana non esiste il presupposto del leale gioco politico che è un caposaldo del regi-

me democratico parlamentare. Ipotizza una partecipazione popolare nella formazione delle liste dei candidati al Parlamento, per temperare l'onnipotenza dei partiti. Si interroga sulle conseguenze nel caso in cui un deputato abbandoni il gruppo del partito nelle cui liste viene eletto. E sottolinea ripetutamente il peso decisivo del sistema dei partiti, della struttura politica economica e sociale del paese.

Sentiamo accenti di assoluta modernità. Molti dei temi svolti da Mortati sono tuttora in discussione. Ed è su questa base che si sviluppa il dibattito. La Sottocommissione si orienta per il modello parlamentare. Tra i giuristi, solo Calamandrei dichiara di avere qualche simpatia per quello presidenziale. Nella seduta del 4 settembre (044) Perassi presenta un ordine del giorno per cui la II 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 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”. L'ordine del giorno viene conclusivamente approvato nella seduta del 5 settembre 1946 con ventidue favorevoli e sei astenuti (045). Ancora oggi vive nella riflessione dei costituzionalisti.

Il lavoro nelle Sottocommissioni non si sottrae all'attenzione dell'opinione pubblica e delle forze politiche. Una prova viene ancora dalla II Sottocommissione. Delibera nella seduta del 16 ottobre del 1946 (046) che la seconda camera sia rappresentativa delle autonomie territoriali, e sia eletta per un terzo dalle assemblee regionali, e per i restanti due terzi dai consiglieri di tutti i comuni della regione (impianto che cadrà successivamente). Il giorno dopo, sulla stampa di sinistra compaiono commenti negativi, e accuse alla Sottocommissione di aver fatto

una scelta di destra e reazionaria. Il 17 ottobre scoppia nella Sottocommissione una polemica, la cui violenza traspare pur nella forbitezza del verbale sommario (047). Lussu (autonomista) protesta vivacemente, rivendicando la propria libertà di giudizio, e deplorando che vengano sfruttati a scopo elettoralistico temi che dovrebbero essere affrontati con serenità scientifica, e non costituire materia di pubblico comizio. Altri si associano, notando tra l'altro che le notizie possono essere arrivate ai giornali solo da componenti della Sottocommissione. I commissari della sinistra rispondono per le rime. Targetti (PSI) ammette di aver dato la notizia alla stampa. Ma afferma che i titoli e i commenti dei giornali non sono materia di discussione nella sottocommissione. Tutto sommato, un piccolo incidente. Ma l'accaduto dimostra quale attenzione ricevono i lavori, e come sia piena la consapevolezza di trovarsi su una via decisiva per il futuro del paese.

All'inizio del 1947 la Costituente subisce uno scossone. Si spacca il Partito socialista di unità proletaria, e conseguentemente nell'Assemblea una cinquantina di deputati, al seguito dell'On. Saragat, danno vita al gruppo del Partito Socialista dei lavoratori italiani (PSLI). I restanti rimangono nel gruppo del Partito socialista Italiano (PSI). I rapporti con il partito comunista e la collocazione internazionale sono alla base della rottura. Saragat si dimette dalla presidenza dell'Assemblea. Le dimissioni sono comunicate all'Assemblea nella seduta del 6 febbraio 1947. Sono respinte in un primo momento dall'Assemblea, ma Saragat insiste. Nella seduta dell'8 febbraio l'Assemblea elegge Presidente Terracini (PCI).

È in atto anche una crisi di governo. Il 2 febbraio si forma il [III Governo De Gasperi](#), con la partecipazione di DC, PCI, PSI. Il clima politico si appesantisce, anche in rapporto alla situazione internazionale, dove si sta alzando

il vento della guerra fredda. Da parte sovietica e da parte americana si vanno consolidando le aree di influenza, e questo pesa anche sulla politica interna. Ma il lavoro costituente procede.

La discussione generale in Assemblea plenaria sul progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 inizia il 4 marzo 1947. I banchi del Governo sono vuoti. Saranno poi occupati, dalla successiva seduta, dall'ufficio di presidenza e dal comitato di redazione della Commissione dei 75. Terracini, aprendo la discussione, ne indica l'oggetto in alcuni quesiti fondamentali: "Preambolo o non preambolo? Rigidità o flessibilità? Norme giuridiche di più o meno immediata efficacia o affermazioni programmatiche e finalistiche? ... temi che sotto al loro apparente tecnicismo offrono in realtà l'adito al vasto campo delle considerazioni d'ordine storico e sociale, alla cui luce il testo costituzionale cessa di essere un documento di pura perizia giuridica per divenire un atto di vita del nostro popolo" (048).

Compito difficile, certo, nel merito e nel metodo. Nel suo intervento l'On. Lucifero, liberale e monarchico, dice che nella stesura del testo "... si è commerciato un po'. Si è detto: io cedo su questo punto se tu mi dai su quell'altro, io non sarò presente su quel tal voto e tu ecc. ...". L'On. Tupini, Presidente della sottocommissione incriminata, ribatte: "Non era commercio; era lo sforzo di intenderci e comprenderci". Lucifero ribadisce che la serie di compromessi ha "creato in tutta la Costituzione un andamento a montagne russe" (049). Commercio e montagne russe, o giusta ricerca di un compromesso necessario per un esito condiviso? Lucifero ha torto. È del tutto chiaro che senza una disponibilità alla mediazione una Costituzione non si farebbe mai. Lo dice bene Togliatti, nella successiva seduta dell'11 marzo ricordando l'incontro del solidarismo

umano e sociale di socialisti e comunisti, e del solidarismo cattolico. Non di deteriore compromesso si tratta, ma “della ricerca di quella unità che è necessaria per poter fare la Costituzione non dell’uno o dell’altro partito, non dell’una o dell’altra ideologia, ma la Costituzione di tutti i lavoratori italiani, e, quindi, di tutta la nazione” (050).

Ancora sul metodo, l’On. Bozzi (UDN) argomenta che il testo proposto contiene molte affermazioni di diritti che diritti veramente non sono dal punto di vista giuridico: come il diritto al lavoro, o i diritti sociali in generale. Si pongono obiettivi che si intende debbano essere perseguiti e realizzati. Il che potrà avvenire domani o mai. Meglio sarebbe allora metterli in un preambolo, che opera pur sempre come indirizzo per il legislatore e come principio per l’interpretazione della legge. Almeno per ridurre il rischio di dover fare “delle leggi complementari, senza di che la Costituzione non potrà avere esecuzione” (051).

Ma non è un caso che la Costituzione sia scritta nel modo che non piace affatto a Lucifero, e poco a Bozzi. Lo spiega Calamandrei, dicendo che il progetto di Costituzione “non è l’epilogo di una rivoluzione già fatta, ma è il preludio, l’introduzione, l’annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare ...”. E chiarisce che “sugli scopi, sulle mete, sul ritmo di questa rivoluzione ancora da fare, i componenti di questa Assemblea, i componenti della Commissione dei 75, i componenti delle singole Sottocommissioni non erano e non sono d’accordo”. (052). E ancora: “La nostra rivoluzione ha fatto una sola tappa, che è quella della Repubblica: ma il resto è tutto da fare, è tutto nell’avvenire”. Ne trae però considerazioni negative, per l’eccessiva genericità delle formulazioni, e il rischio che si suscitino aspettative non realizzabili. E questo non potrebbe che indebolire la Costituzione.

È dunque ben chiaro in Assemblea costituente che la partita è in due tempi. Il primo nella stesura della Costituzione; il secondo nella sua attuazione, in specie legislativa. Ed è necessario proprio sulla parte ad attuazione differita mediare tra posizioni diverse. Questa è una delle chiavi di lettura principali dell'accordo tra le principali parti politiche nell'Assemblea. Dice nella seduta pomeridiana del 6 marzo l'On. Basso (PSI) che “non abbiamo mai pensato che si potesse portare a questa Assemblea una Costituzione socialista ... La Costituzione è il frutto di precedenti trasformazioni, è il riflesso di trasformazioni in atto, ed è la porta aperta verso trasformazioni che verranno ... Voteremo in questa Costituzione degli articoli che certamente non corrispondono alle vecchie tradizioni del partito e altre che contraddicono le nostre aspirazioni lontane ... ci opporremo ... se si volesse intendere questa Costituzione come il freno al realizzarsi di ulteriori trasformazioni sociali”. E per Basso – e le sinistre in generale - l'obiettivo è il passaggio dalla democrazia formale a quella sostanziale, temendo insieme libertà e giustizia sociale (053).

È dunque proprio il tenere insieme presente e futuro che consente di non voler imporre nella stesura del testo ciascuno la propria Costituzione di parte. E consente di votare in chiave di compromesso anche principi che non sono nella tradizione politica di ciascuno, e ai quali – in sé considerati – non si potrebbe aderire. Ed è per questo che ci sono nel testo formule che ad alcuni appaiono fumose, generiche, prive di contenuto normativo, persino pericolose e foriere di incertezze applicative e di conflitti, mentre per altri costituiscono la chiave fondamentale dell'accordo raggiunto.

Con ancora maggiore chiarezza il punto appare quando si richiama il dibattito in Sottocommissione sull'art. 1, in cui Togliatti propone la formula “L'Italia è una Repubbli-

ca di lavoratori”. Un’espressione analoga si trova nell’art. 1 della Costituzione spagnola del 1931, travolta dopo pochi anni dalla guerra civile e dall’avvento della dittatura franchista. La formula viene respinta, perché suscettibile di una lettura in chiave ideologica e classista. Ma anche settori moderati dell’Assemblea colgono l’importanza della proposta. E si arriva ad una formulazione che vede il lavoro come fondamento della Repubblica.

Il 20 marzo Amendola (PCI) svolge il suo intervento in Assemblea dicendo che gli argomenti degli oppositori della proposta Togliatti sono tolti dal bagaglio dottrinario del vecchio liberalismo, “per il quale ogni limitazione delle libertà economiche dei singoli appare come limitazione delle libertà politiche, e per il quale ogni concreta specificazione storica e sociale del concetto di democrazia appare non come un arricchimento della democrazia, ma come una sua limitazione”. In specie, dietro l’opposizione – continua Amendola - c’è “non tanto l’eco delle vecchie preoccupazioni dottrinarie, quanto l’eco delle preoccupazioni dei grandi proprietari agrari che temono le riforme agrarie, dei grandi monopolisti che temono la riforma industriale, le nazionalizzazioni e i consigli di gestione; l’eco delle preoccupazione dei grandi affaristi e degli speculatori che temono che una Costituzione che si inizia con le parole chiare e precise di “Repubblica democratica dei lavoratori” ... apra la via a quel rinnovamento sociale ed economico che essi non vogliono, perché colpirebbe i loro interessi privilegiati, le basi delle loro posizioni egemoniche da essi occupate nella vita del paese” (054).

Amendola riconosce ai colleghi della DC di aver capito che i diritti della persona umana non possono essere garantiti solo sul piano politico, ma vanno garantiti anche sul piano economico e sociale. Ma contesta che la DC è “un grande partito che afferma alla base del suo programma le

aspirazioni dei lavoratori a un profondo rinnovamento sociale. Ma che, quando si tratta di passare ai fatti che queste promesse comandano, allora esita, si arresta, fa un passo avanti e poi due indietro ... C'è stato in Italia, in questi ultimi anni, un grande rivolgimento politico e sociale, si è iniziato un grande processo rivoluzionario. Il nostro compito è creare una Costituzione che permetta a questo processo rivoluzionario di svolgersi sul terreno della legalità democratica, per operare nel rispetto della legalità le necessarie modifiche della nostra struttura sociale” (055).

Amendola non vede dunque alcun astratto filosofare nelle formule nuove che si introducono nel testo della Costituzione. Quelle formule assolvono ad una necessità storica, ed esprimono il senso più profondo della scelta costituente. Ma in realtà quello che Amendola dice, molti altri almeno in parte pensano, e non pochi temono. È così che si leggono anche le scelte più specificamente attinenti all'architettura istituzionale.

Tupini (DC), nella seduta del 5 marzo, interviene a sostegno del testo portato in Assemblea. Richiama positivamente le norme a tutela del lavoro e dei lavoratori, e i limiti conseguenti alla proprietà privata. Ma l'affermazione più significativa e illuminante la pone richiamando il sostegno dato dalla DC all'impianto bicamerale del Parlamento. Tale scelta si motiva "... per motivi attinenti al perfezionamento tecnico dell'ordinamento statale e per profondi motivi politico-giuridici che si riassumono nell'alta opportunità politica di costruire saldi presidi alle libertà costituzionali”. Citando un antico autore francese, dice: “Quale è il vizio delle monarchie? La routine e l'immobilità. Quale è il vizio delle repubbliche? La mobilità e la precipitazione. ... Quando noi facciamo una Costituzione repubblicana è, soprattutto contro la precipitazione e la mobilità che noi dobbiamo metterci sempre in guardia” (056).

Ecco che allora la scelta del modello istituzionale non è espressione di astratte geometrie e dotte riflessioni, ma elemento di una strategia politica di lungo termine. Da una parte si punta a un profondo rinnovamento sociale che passa attraverso la attuazione dei precetti costituzionali nuovi, ed in specie attraverso una incisiva azione da parte del legislatore democratico. Una scommessa che impone il massimo di efficienza in quella azione, se non si vuole perdere la scommessa dalla storia. Dall'altra, non si nega il rinnovamento: ma la strumentazione che si mette in campo non è pensata per il massimo dell'incisività, rapidità ed efficienza, ma piuttosto in chiave di prudenza, cautela, equilibrio. Un modello che trova in se stesso i temperamenti e i freni che si ritengono fisiologici e opportuni. Da una parte si vuole un'auto da corsa. Dall'altra, un carro a cavalli. Con entrambi si arriva a destinazione. Ma come, e soprattutto quando?

Lo scontro politico c'è tutto, anche se si ammanta di forbite argomentazioni costituzionalistiche, o raffinati argomenti di diritto comparato. Nella seduta del 5 marzo a Tupini risponde Laconi (PCI). Ribadisce che la Costituente è chiamata a introdurre principi e diritti nuovi nella Costituzione, e a prevedere "le forme e i metodi attraverso i quali il legislatore di domani potrà dare pratica attuazione a questi principi, potrà concretare questi diritti". E segnala che nel progetto è rimasta "la tendenza a limitare, a correggere, a bilanciare l'azione popolare, tendenza che suona sfiducia nel popolo e nei suoi organi rappresentativi, la tendenza a limitare l'azione delle istanze democratiche, a frenarla, a disperderla nel tempo, ad impedire cioè che la democrazia diventi qualcosa di efficiente, qualche cosa di decisivo nella vita del paese, a togliere cioè allo Stato democratico la capacità di tradurre in atto la volontà popolare" (057).

In questo contesto Laconi richiama come elementi di complessità e di freno la potestà legislativa regionale, il bicameralismo, la farraginoso complessità del procedimento di formazione della legge, la lentezza delle procedure referendarie. Tutto perché “il legislatore di domani dovrà essere forzatamente inoperante, incapace di venire incontro alle esigenze che possano prospettarglisi”. Censura che l’eventuale dissenso tra le due Camere veda l’intervento di un soggetto esterno, quale il Capo dello Stato. Critica che il Governo debba “patire il controllo del consiglio di stato e della corte dei conti, e considera questo espressione di una tendenza a inserire il giudice, il tecnico, il possessore dei criteri interpretativi della legge come giudice e arbitro tra i poteri. E anche per la Corte costituzionale censura il tentativo di farne un organo avulso dalla vita della nazione e dalla volontà del popolo. Tentativo superato solo con l’elezione parlamentare dei suoi componenti (058).

Laconi esprime una pozione largamente condivisa nella sinistra. Molti interventi riprendono i suoi argomenti. Nella seduta del 10 marzo Nenni (PSI) in particolare critica fortemente il “federalismo regionale”. E dice con nettezza che “il il vizio segreto della Costituzione è la “sfiducia nel popolo, paura del popolo, e, qualche volta, terrore del popolo: necessità di frapporre fra l’espressione della volontà popolare e l’esecuzione della stessa volontà popolare quanto più ostacoli, quanto più diaframmi possibili”. Giudica che la proposta rappresenti “una minaccia per la funzione legislativa”. Il Senato è “un espediente procedurale per imbrogliare la prima camera”. Giudica eccessivi i poteri del Capo dello Stato, e diffida del potere di scioglimento delle Camere che gli viene riconosciuto. E nega alla Corte costituzionale il diritto di giudicare gli atti del Parlamento. È lo stesso Parlamento il solo organo legittimato a delibe-

rare sulla costituzionalità delle leggi, non potendosi accettare altro controllo che quello del popolo (059).

Giudizi del tutto simili esprime Togliatti (PCI) l'11 marzo. Riprende l'intervento di Nenni, leggendo nelle scelte fatte il timore "... che vi possa essere una maggioranza, che sia espressione libera e diretta di quelle classi lavoratrici, le quali vogliono profondamente innovare la struttura politica, economica e sociale del paese; ... di qui la pesantezza e lentezza nella elaborazione legislativa, e tutto il resto; e di qui anche quella bizzarra della Corte costituzionale, organo che non si sa cosa sia e grazie alla istituzione del quale degli illustri cittadini verrebbero ad essere collocati al di sopra di tutte le assemblee e di tutto il sistema del Parlamento e della democrazia, per esserne i giudici. Ma chi sono costoro?" (060).

L'attacco è serrato. Nella seduta del 13 marzo Moro (DC) sostiene la proposta in discussione. Parla degli art. 1, 6 e 7 del progetto (1, 2, e 3 della Costituzione vigente). Difende la scelta di non accettare la formula proposta da Togliatti sulla "Repubblica di lavoratori", e la preferenza accordata a quella per cui "la Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro". Richiama l'eguaglianza sostanziale e non più solo formale che viene garantita, sottolineando che bisogna fare in modo "attraverso la nostra legislazione sociale, che, il più possibile, siano di fatto eguali le condizioni e le possibilità di vita di tutti i cittadini". E si dilunga su quanto l'art. 6 del progetto dispone sulla garanzia dei diritti essenziali agli individui e alle formazioni sociali, e sui doveri di solidarietà politica, economica e sociale. "Abbiamo con ... gli articoli uno, sei e sette, garantito, se noi sapremo essere fedeli a questi principi nel corso della futura attività legislativa, l'effettiva democraticità dello Stato italiano" (061). Per questo, è importante che non siano stati posti in un preambolo, ma nel corpo stesso della Co-

stituzione. In tal modo, vincolano il legislatore, tenuto ad attenersi a questi principi supremi e permanentemente validi. Moro non risponde, però, alla critica portata dalla sinistra, per cui l'impianto complessivo è pensato come freno ed ostacolo allo stesso legislatore, laddove volesse realizzare quei principi, pur apprezzabili.

Un altro tema infiamma la discussione generale: il rapporto tra Stato e Chiesa. La Commissione dei 75 trasmette in aula una formulazione per cui lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei patti accettate dalle due parti non richiedono revisione della Costituzione.

In sostanza, è la costituzionalizzazione del regime concordatario voluto da Mussolini nel 1929. Il dibattito è aspro, e s'incrocia con la denuncia di interferenze della Chiesa, anche in vicende elettorali. Si consolida un fronte che si oppone con nettezza alla scelta della Commissione, secondo una linea già emersa in Commissione dei 75. Confluiscono sul no i socialisti, esponenti dell'antico regime liberale, laici moderati. Prendono la parola sul punto in molti. Orlando ritiene superflua l'affermazione della sovranità della Chiesa, in vista del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici; Calamandrei obietta che sono formulazioni più appropriate per un trattato che non una Costituzione, e si chiede perché si parli della sovranità della Chiesa e non di quella della Francia; Labriola e Nenni considerano l'articolo proposto una lesione inaccettabile della laicità dello Stato.

Il gruppo DC fa muro. Si sostiene la proposta, lasciando anche intendere che un rigetto non sarebbe senza conseguenze. Si evoca la fine della pace religiosa. L'ultimo a prendere la parola con forza è Dossetti, nella seduta del 21 marzo. Argomenta partendo dal concetto di pluralità degli

ordinamenti giuridici, e dalla natura originaria, non derivata da alcun ordinamento superiore, di quello della Chiesa. Allo Stato compete una sovranità temporale, politica, territoriale. Alla Chiesa una sovranità essenzialmente non temporale e non territoriale, ma non per questo priva del connotato della giuridicità. Quanto al regime concordatario, giudica superate le dispute sulla laicità dello Stato, che vede alla stregua di fiori di pezza che mantengono vivaci i colori sotto campane di vetro. E ritiene arretrata la Francia, che quella laicità afferma (062). Per Dossetti, si può dire “che l’art. 5 contenga, veramente, l’animazione nuova delle nuove strutture economiche, sociali e politiche dello Stato italiano. Ecco perché noi non possiamo rinunciare all’art. 5” (063).

Togliatti, l’11 marzo, assume una posizione sfumata e prudente. Anzitutto, apre sul punto con un’affermazione politicamente assai rilevante: “il problema della pace religiosa, in ogni modo, esiste e bisogna riconoscere che la pace religiosa è fondata su due colonne: il Trattato Lateranense e il Concordato, uniti assieme nel modo che tutti sappiamo” (064). Ricorda che il gruppo comunista non ha votato per la formula della Commissione. Argomenta che non si può votare com’è, perché nella formulazione adottata si arriva a un richiamo dello Statuto albertino e alla religione cattolica come religione di Stato, e questo è inaccettabile. Invita i democristiani a non tentare forzature, ma piuttosto a cercare insieme una soluzione accettabile e condivisa. È una posizione che prepara il voto favorevole che sarà espresso sull’art 7 della Costituzione vigente.

La discussione generale termina il 21 marzo 1947. Ormai, il lavoro è in buona parte fatto. Il testo elaborato dalla Commissione dei 75 e dal Comitato di redazione consente all’Assemblea plenaria di procedere con gli emendamenti. Con la discussione generale le posizioni delle

forze politiche si chiariscono e il confronto si rende visibile e trasparente, com'è giusto che sia. Tutto è pronto per l'ultimo e decisivo passaggio.

Arriva subito alla decisione uno dei punti più difficili e contrastati: il rapporto tra Stato e Chiesa. Si vota nella seduta del 25 marzo. Prende la parola il Presidente del consiglio [De Gasperi](#) – fatto del tutto inusuale – e difende a spada tratta il testo. Ammonisce che “votando contro, non siamo noi, egregi colleghi, che apriamo una battaglia politica, ma la aprite voi, o meglio, aprite in questo corpo dilaniato d'Italia una ferita che io non so quando rimarginerà” (065). Parole pesanti, che però non smuovono tutti gli oppositori. Nenni (PSI), che prende la parola subito dopo, conferma che la posizione del suo gruppo rimane negativa, per ragioni di principio e di coscienza. Le prime relative alla laicità dello Stato. Le seconde, relative alla origine storica del concordato.

Il dibattito conferma in larga parte le linee già emerse nella discussione generale. Ma interviene Togliatti (066), ricordando che il partito comunista da tempo ha elaborato una linea fondata sul riconoscere pienamente la libertà religiosa, sul ritenere definitivamente chiusa e da non riaprire la questione romana, e sul considerare il concordato un atto bilaterale, modificabile solo col consenso di entrambe le parti. Lamenta che non sia stato possibile raggiungere soluzioni condivise. Censura le posizioni assunte dall'Osservatore Romano. Ma sottolinea la necessità che non si aprano fratture tra i lavoratori, cattolici e non cattolici. E annuncia il voto favorevole del gruppo comunista al testo in discussione. È questa decisione che fa la differenza. Vengono posti in votazione per appello nominale i primi due commi dell'articolo. Con la maggioranza a 250, votano sì 350, no 149 (067). Dati i numeri, il sì del gruppo comunista è decisivo. Senza quel voto, l'art. 7

della Costituzione italiana vigente non sarebbe stato approvato.

7. La Costituente nel vento della guerra fredda

Uno scoglio è dunque superato. Ma prove ben più difficili si avvicinano. La divisione del mondo diventa realtà. Si consuma la rottura tra le potenze una volta alleate contro il nazifascismo. La logica delle aree di influenza imperniata l'una sulla potenza sovietica e l'altra sulla potenza americana si irrigidisce e non tollera eccezioni. La situazione italiana, in cui l'unità delle forze antifasciste aveva posto al Governo insieme democratici cristiani, socialisti e comunisti, ne viene investita pesantemente. De Gasperi si [dimette](#) a maggio. Ricevuto l'incarico di formare un nuovo Governo, [estromette](#) dalla coalizione socialisti e comunisti. Riceve la nomina, per il suo IV Governo, il 31 maggio. Il 9 giugno si presenta all'Assemblea costituente per la fiducia. Intanto, il 5 giugno, viene presentato il piano di aiuti americani per la ricostruzione postbellica in Europa, noto come piano Marshall. Il 19 giugno mentre la discussione sulla fiducia è ancora in corso, il Governo italiano dichiara la propria intenzione di partecipare al piano.

Nel suo discorso programmatico, De Gasperi ([068](#)) è tutto men che chiaro sulle ragioni della crisi e del mutamento della coalizione di maggioranza, che perde la sinistra. Riferisce la “sensazione che esigenze psicologiche e politiche richiedessero una collaborazione più ampia” e valuta che se il Ministero non può “rappresentare visibilmente l'unità ricercata, la vuole rappresentare nella risultante dei suoi sforzi lungo una linea mediana fra le ali opposte”. E si impegna a una sostanziale continuità con im-

portanti scelte di politica economica fatte dal precedente Governo. Con ciò evidentemente contribuendo all'oscurità sui motivi della crisi.

In realtà, De Gasperi non vuole e non può dire quel che tutti sanno: che le pressioni internazionali sono diventate pesanti. Non è un segreto che agli americani risulterebbe assai sgradito aiutare economicamente un paese al cui Governo sedessero socialisti e comunisti. Nel dibattito la tensione è alta. Foa (autonomista) afferma che la crisi segna la vittoria delle oligarchie e dei monopoli finanziari e industriali (069); Labriola (UDN) ricorda che si è parlato e scritto di influenze straniere sullo svolgimento della crisi (070); Scoccimarro (PCI), censura che una “cortina di nebbia” è scesa sulle vere ragioni del malessere e della instabilità istituzionale; addebita la crisi alla capitolazione della DC di fronte all'offensiva delle forze conservatrici e reazionarie; ammette che l'Italia ha bisogno di prestiti che solo gli Stati Uniti possono dare, ma afferma che l'unica garanzia deve essere quella della stabilità politica, e non che gli Stati Uniti abbiano interessi politici nel paese (071). Bruni (misto) rammenta (072) che Truman e Marshall hanno detto in tutti i modi di essere disposti ad aiutare solo quelle nazioni che si accodano al blocco occidentale. De Gasperi punta decisamente sulla carta americana. Nenni, nella seduta pomeridiana del 19 luglio (073), accusa De Gasperi di reticenza sulle cause della crisi di governo attuale, ed anche di quella precedente. Lo accusa di avere da tempo un piano per l'esclusione delle sinistre dal Governo, approfittando della scissione socialista. Lo accusa di aver inteso stabilire un rapporto di causa ed effetto tra crisi di governo e aiuti americani. Afferma che l'Italia deve tenersi fuori dell'urto degli interessi della grandi potenze. E ancora accusa la politica economica del Governo di voler ricostituire l'Italia com'era prima della guerra e del fa-

scismo. Togliatti, nella seduta pomeridiana del 20 giugno, concorda con Nenni che il piano volto all'esclusione delle sinistre era in atto occultamente da tempo. Afferma che nel regime provvisorio ed eccezionale non è costituzionalmente legittimo escludere larga parte dell'assemblea da un Governo che ha poteri anche legislativi. Non vale in tal caso la regola che basta un voto di maggioranza per governare. Sottolinea il rischio che abbia a mutare la natura dell'Assemblea costituente. Considera la svolta reazionaria e diretta contro i lavoratori. Accusa De Gasperi di muoversi in chiave di speculazione elettorale. Chiede si torni a governi di larga coalizione (074).

La tensione è altissima, le parole e i giudizi politici pesanti. Si vota la fiducia nella seduta del 21 giugno. Il IV Governo De Gasperi incassa il sì della destra, e il no della sinistra: 274 voti favorevoli, 231 contrari. Un ciclo si è chiuso.

Nonostante tutto, il lavoro costituente procede. Le votazioni sul progetto di Costituzione si intrecciano con la stessa discussione sulla fiducia. E si superano passaggi difficili, anche con votazione segreta. Il patto costituzionale tiene. Nella seduta del 14 giugno si decide anche la proroga del termine per i lavori dell'Assemblea costituente, che scadrebbe diversamente il 24 giugno. Si delibera a scrutinio segreto, e con ampia maggioranza. E si supera anche senza troppe scosse il problema posto il 25 giugno dalle improvvise dimissioni, per motivi di salute, del Capo provvisorio dello Stato De Nicola. Il problema è giuridicamente delicato, perché l'Assemblea non può respingere le dimissioni, trattandosi di altro organo costituzionale. Può solo procedere a una nuova elezione. Riconvocata immediatamente per il 26 giugno, l'Assemblea elegge nuovamente alla carica, ad ampia maggioranza, lo stesso De Nicola.

La grave crisi di giugno e l'uscita dalla maggioranza di governo di socialisti e comunisti non interrompono il lavoro comune nell'elaborazione della Costituzione. Senso di responsabilità, certo. Ma anche razionale calcolo politico. Quali sono infatti le alternative? Tornare allo Statuto? Lasciare indefinitamente in piedi il regime provvisorio ed eccezionale posto dal decreto n. 98 del 1946? Varare norme minime di completamento di quel regime, abbandonando ogni più ambiziosa intenzione? La sinistra non può ritenere queste scelte politicamente utili ed opportune, conformi all'interesse dei lavoratori e del paese. Dal momento che è a tutti chiaro che comunque le innovazioni introdotte richiedono in buona parte l'intermediazione successiva del legislatore, è meglio consolidare il risultato acquisito e vedersela poi nella battaglia politica che seguirà. Il secondo tempo della partita è ancora tutto da giocare. Il punto focale si sposta a quel che sarà dopo l'approvazione della Carta.

Si giunge al 22 dicembre 1947. La seduta si apre alle 17, e si vota a scrutinio segreto. Presenti e votanti 515, maggioranza 258. Votano sì 453, votano no 62. L'Assemblea approva (075). La Costituzione è promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il [27 dicembre 1947](#) (076). Entra in vigore il 1 gennaio 1948.

La Costituzione della Repubblica italiana inizia così il suo viaggio nella storia. Nasce nell'intreccio tra dibattito costituzionalistico, convulse vicende politiche, drammatici problemi economici e sociali. Nasce per tagliare i ponti con il passato, e volgersi verso un futuro che nessuno conosce. Nasce nella consapevolezza che tutto rimane ora affidato alla battaglia politica. Sarà questa a determinare se la rivoluzione promessa in Assemblea Costituente sia una felice intuizione, o un sogno impossibile.