

# 1. LA COSTITUZIONE ITALIANA E LA SUA (MANCATA) REALIZZAZIONE

*Giuseppe Testolin*

## 1.1. IL CONTESTO: DALLA SVOLTA DEL 1942/43 ALLA COSTITUENTE

Per comprendere il quando e il perché dell'abbandono dello Statuto albertino e dell'emanazione di una nuova Costituzione è necessario avere presenti nel loro intreccio tre fondamentali esperienze che segnano la storia italiana immediatamente precedente la vicenda costituzionale: il **fascismo**, la **seconda guerra mondiale**, la **resistenza**. Infatti proprio l'ingresso dell'Italia in guerra dalla parte dell'Asse, voluto dal duce e appoggiato dalla corte, determina nel Paese una prima forte crisi di consenso al regime di massa. Tale crisi, in seguito alle sconfitte ed al crollo dei fronti, diventa **tracollo del regime e volontà di rottura più o meno accentuata anche rispetto alla monarchia ed allo stato liberale che avevano preceduto e consentito l'esperienza totalitaria**.

### 1.1.1. La svolta (1942/43)

#### Il rovesciamento dei fronti di guerra

L'esercito italiano è allo sbando in Africa: già nel dicembre '40 una controffensiva inglese in Etiopia e in Egitto lo aveva travolto: in Etiopia il Duca d'Aosta s'era arreso con circa 250.000 uomini e sulle coste nordafricane l'arretramento era arrivato a Bengasi, con perdite di 140.000 uomini; nel novembre '42 dopo la disfatta di El-Alamein, lo sbarco alleato in Marocco e Algeria ha stretto tra due fuochi le truppe italo-tedesche che in maggio si sono arrese, aprendo il fianco sud dell'Italia all'attacco degli Alleati (l'esercito italiano in Libia era di oltre 200.000 uomini).

In Russia il corpo di spedizione italiano, l'*Armira*, portato nel corso delle operazioni dagli iniziali 50.000 a 220.000 uomini, è annientato (a fine guerra si conteranno 75.000 tra morti e dispersi).

Nei Balcani più di trenta divisioni italiane sperimentano la durezza della resistenza greca e jugoslava (Tito) ( si pensi che la "banale" campagna di Grecia nel '40 aveva messo fuori combattimento 100.000 uomini: 13.755 morti, 50.874 feriti, 12.368 congelati, 25.067 dispersi).

#### I bombardamenti alleati

Dopo la vittoria in Africa gli Alleati cominciano a martellare il fronte sud dell'Europa: i bombardamenti sull'Italia crescono di numero e di intensità. Alla data dell'8 settembre 1943 avranno già provocato 21.000 vittime.

#### Lo sviluppo della resistenza armata

Nell'inverno del '42-'43 la resistenza armata organizzata dai partiti antifascisti (strategia della guerriglia) ha messo in campo 9.000 uomini. La resistenza non armata (non collaborazione, diffusione di stampa clandestina, boicottaggio della produzione...) si sta diffondendo nelle maggiori città, soprattutto del Nord.

#### La disastrosa situazione economica e gli scioperi al Nord (marzo '43)

Il razionamento alimentare prevede cibo per meno di 1000 calorie al giorno. In città, chi non può accedere al mercato nero o non ha amici o conoscenti in campagne, fa la fame. I sacrifici non sono

comunque spartiti equamente: clientele e cattiva amministrazione imperversano accrescendo il malumore.

Il 5 marzo da Torino prende avvio un ampio movimento di scioperi, originati da rivendicazioni di tipo economico (gli operai chiedono "pane"); tra le concause si annoverano: i bombardamenti alleati e la sconfitta dell'Asse a Stalingrado. Gli scioperi si propagano a tutto il triangolo industriale (Torino-Milano-Genova), coinvolgono 100.000 operai e durano l'intero mese, assumendo un significato politico di protesta contro la guerra e contro il fascismo (scriverà il leader sindacalista socialista Oreste Lizzadri: "gli operai chiedevano pane ma pure pace")

## **Lo sbarco alleato in Sicilia e l'occupazione dell'isola (9-10 luglio '43)**

### **1.1.2. La caduta del fascismo**

#### **a) La destituzione di Mussolini: le motivazioni di un disegno conservatore**

Il fascismo perde il consenso popolare sia per l'andamento negativo della guerra, sia per la fame, sia per i bombardamenti (cfr. scioperi del Nord).

Parte delle gerarchie fasciste pensa di scaricare il duce per far sopravvivere il fascismo. Già al momento dell'ingresso in guerra molti gerarchi avevano mugugnato per non essere stato convocato l'organo costituzionale che il fascismo stesso si era dato, il Gran Consiglio. Tuttavia non c'erano state prese di posizione aperte: vent'anni di fascismo avevano educato all'irresponsabilità. Annota Bottai nel suo diario il 15 novembre 1940 dopo le pesanti sconfitte militari in Grecia: "Sono la conseguenza logica del sistema di governo e di comando, accentrato fino ad abolire ogni competenza e responsabilità. Un sistema cui non è dato di colpire mancanze o colpe, perché, se lo si colpisce in un punto, si colpisce al centro". Il protagonista Dino Grandi fa risalire le radici del "colpo di Stato" del 25 luglio allo sbarco alleato in Sicilia. Grandi è comunque da sempre ostile alla Germania e anglofilo; tiene buoni rapporti con l'Inghilterra di Churchill.

Gli ambienti monarchici puntano a portar fuori l'Italia dal conflitto e restituire autorità alla monarchia

#### **b) La caduta del fascismo: la cronaca**

##### **\* la caduta del fascismo (24-25 luglio)**

- alle ore 17 del 24 luglio è convocato il Gran Consiglio. Mussolini, che è stato messo al corrente di un ordine del giorno che ridimensiona i suoi poteri, è convinto di parare il colpo, ignaro che molti gerarchi lo vogliono scaricare. Dino Grandi presenta l'ordine del giorno, che invita il re ad assumere la pienezza delle sue funzioni; alle 5 del mattino la maggioranza vota l'ordine del giorno (a favore 19 membri contro 7; tra i favorevoli Galeazzo Ciano (genero del duce) ed influenti gerarchi come Grandi, Bottai, De Bono, De Vecchi, Federzoni):

 Il Gran Consiglio ritiene necessario "l'immediato ripristino di tutte le funzioni statali, attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al parlamento, alle Corporazioni i compiti e le responsabilità stabilite dalle nostre leggi statutarie e costituzionali". Si richiama poi l'art.5 dello Statuto che prevede il comando delle forze armate in mano al sovrano.

- alle ore 17 del 25 luglio Mussolini si presenta al re per comunicargli l'ordine del giorno, convinto che il re lo respingerà. Vittorio Emanuele III, servendosi delle prerogative attribuitegli dallo Statuto Albertino cui per vent'anni aveva abdicato, destituisce Mussolini, lo fa arrestare e incarica il maresciallo Pietro Badoglio di formare un governo di militari e "tecnici";
- alle 22.45 un proclama radiofonico di Badoglio annuncia "Assumo il governo militare del Paese con pieni poteri. La guerra continua. La consegna ricevuta è chiara e precisa: chiunque tenti di turbare l'ordine pubblico sarà inesorabilmente colpito".

### \* Il governo Badoglio (i 45 giorni)

Badoglio scioglie il partito fascista, ma non scioglie la milizia fascista. Vieta la ricostituzione degli altri partiti e dei sindacati.

Dichiara la continuazione della guerra a fianco della Germania, ma avvia trattative con gli Alleati per la resa, che si concludono con l'armistizio di Cassibile (3 settembre). L'8 settembre, in coincidenza con lo sbarco degli Alleati a Salerno, radio Londra rende noto l'armistizio.

Il 9 settembre: il re, la corte, Badoglio e il governo fuggono a Pescara, da dove s'imbarcano per Brindisi (in Puglia sono appena sbarcati gli alleati). Si costituisce a Roma il Comitato delle opposizioni, che si trasformerà in Comitato centrale di Liberazione Nazionale (CNL)

### \* Repubblica Sociale Italiana e "Regno del Sud"

Il 12 settembre: un commando tedesco libera Mussolini e lo porta in Germania ove incontra Hitler. Il 23 settembre Mussolini proclama la Repubblica Sociale Italiana, con sede a Salò e sotto protezione tedesca. La RSI ha un suo governo ed un esercito comandato dal generale Graziani.

I tedeschi arrestano l'offensiva alleata, attestandosi sulla linea Garigliano-Sangro (linea Gustav). L'Italia è spaccata in due: al Centro-Nord la Resistenza si scontra con RSI e occupante tedesco in una sanguinosa guerra civile e di liberazione. Al Sud Badoglio costituisce a Brindisi il primo governo nazionale monarchico sotto protezione anglo-americana.

Il 13 ottobre il governo Badoglio dichiara guerra alla Germania. L'esercito è comandato dal generale Raffaele Cadorna. La speranza del re e di Badoglio che venga riconosciuto all'Italia lo status di "alleato" è subito frustrata: l'Italia è solo "cobelligerante". Nelle zone già liberate dagli angloamericani governano mediante l'AMGOT (Governo Militare Alleato dei Territori Occupati)

## c) L'Italia tra continuità e rottura

### • La posizione filomonarchica (filofascista?) e visceralmente antisocialista di Churchill



"Un uomo, un uomo solo ha schierato il popolo italiano in lotta mortale contro l'Impero britannico e ha privato l'Italia della simpatia e dell'amicizia degli Stati Uniti d'America" (Churchill, radiomessaggio agli Italiani la notte del 23 dicembre 1940)

### • La continuità del governo Badoglio

- il governo del re è fatto di militari e di "tecnici", che sono quasi sempre funzionari del ministero (direttori generali, ovviamente fascisti o compromessi col regime) ⇒ continuità dello Stato nella sua struttura, nei suoi uomini, nei suoi comportamenti
- il governo Badoglio mantiene fuori legge i partiti politici
- l'armistizio dell'8 settembre è una vittoria del disegno regio, in quanto segna il riconoscimento internazionale del nuovo governo
- 29 settembre Eisenhower e Badoglio firmano a Malta il "lungo armistizio"

### • La Conferenza di Mosca (2 novembre 1943 ministri degli esteri di USA, Gran Bretagna, URSS): URSS e USA impongono la rottura col passato e la svolta democratica

- "E' necessario che il governo italiano venga reso più democratico con l'inclusione di rappresentanti di quei settori del popolo italiano che si sono sempre opposti al fascismo"
- Devono essere restituite "in misura totale" agli Italiani le libertà politiche e civili
- "Tutte le istituzioni e organizzazioni create dal regime fascista" devono essere soppresse e devono essere allontanati da ogni funzione pubblica" tutti gli elementi fascisti e filofascisti"
- Devono essere liberati tutti i prigionieri politici
- Vanno creati "organi democratici per l'amministrazione locale"
- Vanno arrestati e consegnati alla giustizia "i capi fascisti e i generali dell'esercito riconosciuti o sospettati d'essere criminali di guerra"

Il programma di democratizzazione dell'Italia tracciato dalla Conferenza di Mosca, fortemente voluto da Stalin su sollecitazione degli esuli comunisti italiani (Togliatti) ed appoggiato per ragioni ideali dal democratico Roosevelt, si salda con le prospettive di profondo cambiamento portate avanti dall'antifascismo militante e dalla resistenza armata. E' altresì un segnale che con gli sviluppi del secondo conflitto l'ordine mondiale è sottratto al controllo dell'imperialismo britannico e affidato a USA e URSS.

### 1.1.3. La resistenza

 "La Resistenza italiana agisce in una situazione diversa da quella di tutti gli altri Stati d'Europa... I motivi patriottici, che pur ci sono e profondi, devono essere associati a un'idea della patria meno elementare, meno fisica di quel che è accaduto fuori d'Italia, un'idea della patria che vede in essa non solo la comune origine, ma un tipo di società contrapposto a un altro tipo... Seguitiamo a chiamare Resistenza il movimento di liberazione in Italia, ma non dimentichiamo mai che **non è stata una resistenza, ma è stato un attacco, una iniziativa, una innovazione ideale, non un tentativo di conservare qualcosa.** Il dato fondamentale... è la lotta contro il fascismo, e il tedesco è combattuto... perché incarnazione ultima del fascismo" (AGNOLETTI, 1952)

#### Resistenza italiana: cronologia

<b>inverno '43</b> 9.000/10.000	marzo '43: scioperi al Nord	rovesciamento dei fronti russo e africano
<b>estate '43</b> 70.000	25 luglio caduta di Mussolini (sfiduciato dal Gran Consiglio con 19 voti contro 7) - governo Badoglio (sganciamento della monarchia dal regime)	9-10 luglio sbarco alleato in Sicilia
	8 settembre armistizio e fuga del re a Brindisi/Salerno	ostilità di Churchill e Alleati ai partigiani
	occupazione tedesca dell'Italia, incardinata su Cassino (linea Gustav)	
	9 sett. CNL	
	12 sett. Mussolini liberato dai tedeschi	
	23 sett. Repubblica di Salò	
	13 ottobre capovolgimento italiano delle alleanze	
<b>dopo inverno '43-'44</b> (durissimo) 120.000	gennaio CNLAI	13 marzo l'URSS riconosce Badoglio
	marzo scioperi paralizzano l'Alta Italia	
	ostilità dei partiti antifascisti al governo Badoglio	
	27 marzo Togliatti e la "svolta di Salerno"	11 maggio sfondamento della linea Gustav
	21 aprile governo Badoglio di unità nazionale	4 giugno liberazione di Roma
	18 giugno governo Bonomi con liberali (Croce), democristiani (De Gasperi), socialisti (Saragat), comunisti (Togliatti), indipendenti (Sforza)	
	1 luglio partigiani e militari confluiscono nel Corpo Volontari della Libertà (comandato da Cadorna, Parri, Longo)	
	agosto insurrezione partigiana e liberazione di Firenze	
	linea Gotica	7 dic. gli Alleati riconoscono il CNL
	repubbliche partigiane al Nord (Ossola, Monferrato, Carnia...)	
<b>primavera '45</b> 200.000	25 aprile il CNL proclama l'insurrezione generale, liberazione di Milano	aprile riparte l'offensiva alleata

#### Resistenza italiana: i dati

- 40/50% brigate Garibaldi (comunisti)
- 30% brigate Giustizia e Libertà (partito d'azione)
- 10% brigate Matteotti (socialisti)
- brigate Osoppo (cattolici)
- particolarmente dopo l'8 settembre il numero fu incrementato da militari, liberali e monarchici

## La resistenza in Italia: il significato (cfr. Pavone, 1991 )

- 1 **guerra di liberazione nazionale contro l'occupante tedesco**, soprattutto dopo l'8 settembre, il ribaltamento delle alleanze, l'occupazione nazista  
⇒ **"secondo risorgimento"**, guerra patriottica e tradizionale (cui partecipano significativamente l'esercito ed i Savoia)
- 2 **guerra civile antifascista**, soprattutto dopo la creazione della Repubblica di Salò  
⇒ affermazione di un nuovo tipo di legittimazione politica, di un **nuovo fondamento popolare dello Stato** (da questo punto di vista la Resistenza è la premessa all'allontanamento della monarchia, alla nuova Costituzione democratica e ad una revisione della struttura profonda dello Stato e della classe dirigente)
- 3 **guerra sociale**, per un nuovo e radicalmente diverso modello di organizzazione sociale ed economica  
⇒ **democrazia economica** (nb. a questo livello si innesterà il tema della "Resistenza tradita")

## La resistenza in Italia: i risultati

In paesi come l'Italia, dominata per vent'anni da una dittatura totalitaria, cui la maggioranza della popolazione aveva dato il proprio assenso, la resistenza "rappresentò un indispensabile segnale di riscatto: la condizione per potersi ripresentare con una credibilità democratica. Senza la Resistenza l'Italia sarebbe stata identificata irreparabilmente col fascismo e avrebbe dovuto pagarne per anni le colpe" (Ortoleva-Revelli, 1993, p.625). Dunque la resistenza è un ribaltamento interno e di alleanze che garantisce nuova **legittimità internazionale** all'Italia e parziale spazio di manovra politica rispetto agli Alleati (cfr. in tal senso il naufragio del progetto Churchill teso ad imporre una continuità monarchica / cfr. anche il diverso trattamento dell'Austria, occupata militarmente dagli Alleati fino al 1955), anche se l'Italia verrà considerato Paese vinto

"Risollewa il morale e la **fiducia in se stessi degli italiani**" (D. Mack Smith, 1972, p. 750)

"Senza la Resistenza l'Italia sarebbe stata del tutto priva di significative esperienze democratiche. La guerra di liberazione fu infatti, per le forme stesse in cui si combatté, per i modelli di organizzazione che dovette assumere, un movimento "dal basso", una grande esperienza di partecipazione civile e di protagonismo popolare. Per questa via essa contribuì a impostare e istituzionalizzare quella **avanzata della democrazia che la classe dirigente non aveva accettato all'inizio degli anni venti**, e aveva respinto e schiacciato con il fascismo" (Ortoleva-Revelli, 1993, p.625)

La resistenza è il **movimento di una forte minoranza**, i cui **ideali e valori rivoluzionari, non omogenei**, passeranno in parte nella nuova repubblica:



"Il futuro, pensavano gli uomini della Resistenza, doveva essere la democrazia. Ma forti, fino allo scontro, erano le divergenze sui caratteri che avrebbe dovuto avere la futura democrazia" (FINZI-BARTOLOTTI, 1992, p.1717)

- le **forze monarchiche e liberali** pensavano di restaurare lo Stato come era prima del fascismo, considerato una deviazione dal retto corso della storia del paese, che poteva essere messa tra parentesi per riprendere la strada maestra della vita nazionale
- i **democratici cristiani** diffidavano dello Stato liberale prefascista per via del suo atteggiamento verso la Chiesa
- la **sinistra (comunisti, socialisti, azionisti)** puntavano ad una triplice rivoluzione che garantisse una profonda discontinuità con lo stato prefascista, da cui il fascismo era nato non per errore, ma per la ristrettezza della sua base democratica: 1) rivoluzione politica (eliminazione della monarchia e instaurazione della repubblica), 2) rivoluzione sociale, 3) rivoluzione economica.

## 1.2. L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

### 1.2.1. L'Italia nel guado

#### a) Le eredità del fascismo e della guerra e i problemi aperti

- le fratture e i profondi antagonismi (coperti da governi di unità antifascista fino al maggio 1947 - *Patto di Salerno*):
  - Italia dell'antifascismo ⇔ Italia della continuità monarchica e moderata
  - rivoluzione democratica e popolare ⇔ ordine sociale ed equilibrio politico
  - svolta economica (in senso democratico) ⇔ continuità economica del capitalismo
- i problemi aperti:
  - problema politico: monarchia o repubblica?
  - problema politico: la Nuova Costituzione
    - impossibilità di ritornare al modello liberale prefascista
    - sostituzione dello Statuto Albertino del 1848
  - problema economico-sociale: quale modello per l'economia?

#### b) La questione istituzionale nel governo Badoglio

Il governo "tecnico" di Badoglio rappresenta lo sforzo di scaricare il fascismo, mantenendo la monarchia e lo Stato liberale.

Tuttavia il Congresso di Bari dei partiti antifascisti pone la pregiudiziale antimonarchica.

La "svolta di Salerno" (Palmiro Togliatti) evita l'impasse rinviando il problema: il 13 marzo 1944 l'URSS riconosce il governo Badoglio; il 27 marzo Togliatti rientra in Italia e sostiene la formazione di un nuovo governo Badoglio che porti a termine la lotta di liberazione nazionale col concorso di tutti i partiti antifascisti, rinviando a guerra finita la questione istituzionale.

#### c) I governi di unità nazionale e il problema dell'epurazione

**Fino al dicembre '45 i governi rappresentano i partiti antifascisti (già presenti nel CNL e successivamente definiti partiti dell'arco costituzionale): governi di unità nazionale**

- governo **Badoglio** (aprile-giugno 1944)
- governo **Bonomi** (giugno 1944-giugno 1945). Nel novembre 1944 il governo si spacca sulla questione della "**defascistizzazione**". Dal successivo governo, sempre a guida Bonomi, restano esclusi per propria scelta azionisti e socialisti, irremovibili nella defascistizzazione
- governo **Parri** (19 giugno-24 novembre 1945): Parri è: leader del Partito d'Azione, vicecomandante del CVL; il suo è un governo di coalizione espresso dal CNL, cui partecipano i partiti comunista, socialista, azionista, repubblicano, democristiano, liberale. Prospetta **ampie e radicali riforme in campo economico** (riconoscimento dei Consigli di fabbrica, tasse sui sovrapprofitti di guerra...) e l'**epurazione dei fascisti**. La resistenza sembra realizzarsi anche nei suoi ideali più rivoluzionari (il "**vento del Nord**").

#### **Il problema dell'epurazione dei fascisti rompe di nuovo il fronte antifascista**

I liberali - e gli Alleati anglo-americani - vedono **nelle riforme Parri un attacco alla proprietà privata**. In molte fabbriche sono avviate iniziative di cogestione. La paura è accentuata dal fatto che in molte industrie l'epurazione ha allontanato la proprietà e la dirigenza, e le

fabbriche vengono gestite da Comitati. Così liberali e democristiani, giudicando troppo severe le misure del decreto luogotenenziale sull'epurazione, si dimettono dal governo Parri, che cade. Perplexità e i timori circolano anche nel Partito Comunista... e in altri. Giorgio Amendola, dirigente PCI, faceva notare che, a parte gli antifascisti, il resto del Paese non appoggiava l'epurazione perché quasi tutti erano stati in qualche modo fascisti; inoltre la tessera del fascio l'avevano avuto i dirigenti, che rischiavano l'epurazione, ma anche i loro vice e gli impiegati, che avrebbero dovuto sostituirli. Palmiro Togliatti era preoccupato della spaccatura che si stava creando nel Paese e temeva il riprodursi in Italia di una situazione come quella greca; inoltre vedeva nell'azione del governo Parri un serio intralcio in vista della "necessaria" alleanza con la Democrazia Cristiana e col mondo cattolico per evitare l'isolamento delle sinistre. Aurelio Peccei, azionista, nominato dal CNL piemontese commissario per la gestione della FIAT, difende il direttore generale Valletta sotto accusa per collaborazionismo coi nazifascisti: "Ho difeso Valletta contro tutti... Favorevole ad una certa e anche abbastanza ampia epurazione... ero convinto che gli altri dello "stato maggiore" potevano anche essere allontanati... Valletta no... Non era soltanto utile, ma necessario, anzi insostituibile"

### **I governi di unità nazionale a guida De Gasperi (1° governo: dicembre 1945 - luglio 1946)**

- accantonamento delle riforme Parri
- normalizzazione: fine delle epurazioni e sostituzione degli organismi politico-amministrativi creati dal CNL con personale statale (sostituzione di prefetti e questori)
- 1 gennaio '46 l'AMG (Governo di Amministrazione Militare) cede al governo italiano l'amministrazione del nord Italia
- 2 giugno 1946 referendum popolare per la riforma dello Stato: monarchia o repubblica
- 22 giugno decreto di amnistia e indulto ("pacificazione") del ministro della giustizia Togliatti
- trattato di pace (10 febbraio 1947)

### **d) Il problema della Costituzione ed il problema istituzionale (monarchia o repubblica?)**

**De Gasperi** opera fortemente per collocare la Democrazia Cristiana su posizione conservatrice in economia (**liberismo** classico), di fedele sudditanza al **Vaticano**, di cauta apertura (o chiusura?) in politica.

Il suo primo governo, alla caduta del governo Parri nel dicembre '45, nasce all'insegna della non-epurazione, dello smantellamento dei comitati di gestione nelle fabbriche, della sostituzione dei prefetti nominati dal CNL, della rinuncia da parte delle sinistre al cambio della moneta (quindi appiattendo la DC sulle posizioni liberalconservatrici). Come contropartita le forze della sinistra ottengono l'impegno ad indire elezioni amministrative e per l'**Assemblea Costituente** (che in base agli accordi di Salerno ed al decreto luogotenenziale del 25 giugno 1944 dovrebbe scegliere la forma istituzionale dello Stato)

Fin dall'agosto '44 (lettera a Sturzo) De Gasperi è favorevole ad un **referendum istituzionale** (fortemente caldeggiato dal Vaticano, su posizioni decisamente monarchiche, e dai liberali, pure dichiaratamente monarchici). Più volte De Gasperi fa dei passi presso gli Alleati per insinuare in loro il timore che l'Assemblea Costituente si trasformi in assemblea rivoluzionaria. A febbraio '46 egli riesce a strappare in Consiglio dei Ministri la decisione del referendum istituzionale da tenersi contemporaneamente alle votazioni per l'Assemblea Costituente: questa viene dunque svuotata di una delle sue funzioni, la scelta istituzionale: la monarchia è così rimessa in corsa (nel CNL solo il partito liberale era su posizioni monarchiche).

 Il giorno successivo Dossetti si dimette dalla segreteria della Democrazia Cristiana scrivendo a De Gasperi: "Tu, sotto l'apparenza di una impostazione democratica e sotto il pretesto del rispetto più geloso della volontà complessiva del partito, in verità hai da molti mesi perseguito ed attuato con superiore tenacia ed estrema chiarezza di mèta *la tua idea*, senza tener conto delle tendenze prevalenti negli organi del partito... Tu hai voluto la monarchia e hai di tua iniziativa e coscientemente gettato tutto il peso politico del partito a favore della monarchia". "La previsione di

Dossetti doveva nell'immediato rivelarsi infondata, nel senso che la vittoria monarchica da lui paventata non si verificò, ma sul lungo periodo egli aveva intuito che **l'operazione degasperiana portava la democrazia cristiana a divenire il perno dello schieramento conservatore**" (Ragionieri 1976, p.2438)

### Gli schieramenti politici

- a) comunisti e socialisti sono per la repubblica  
azionisti, democratico-repubblicani (Parri, uscito dal partito d'azione nel febbraio '46, aveva fondato la Concentrazione democratico repubblicana) e repubblicani sono per la repubblica
- b) democristiani: nel congresso di aprile 1946 è approvata una mozione, che dichiara la DC favorevole alla repubblica, pur lasciando libertà di voto ai singoli iscritti (mozione approvata con 69,1% favorevoli, 23,8% contrari, 8% astenuti)

### Il referendum (2 giugno 1946)

	repubblica	monarchia
	12.718.641 54,3%	10.718.502 45,7%
Italia settentrionale	64,8%	35,2%
Italia centrale	63,5%	35,2%
Italia meridionale	32,6%	67,4%
Sicilia	35,3%	64,7%
Sardegna	39,1%	60,9%

### Analisi del voto

#### Spaccatura Nord - Sud

#### Discontinuità istituzionale e continuità attraverso la Democrazia Cristiana

- partiti repubblicani 10.566.663 voti / partiti monarchici 4.303.273 voti / democrazia cristiana 8.083.206 voti
- più di sei milioni di democristiani hanno votato per la monarchia (la d.c., partito di maggioranza relativa col 35,2% dei suffragi, esprime il primo ministro), anche se i quadri del partito sono più propensi del loro elettorato ad una rottura istituzionale
- **gli italiani hanno punito i Savoia scegliendo la repubblica, ma hanno altresì affidato il governo nelle mani di un partito il cui elettorato si è pronunciato per 3/4 per la continuità del vecchio Stato**

### 1.2.2. 2 giugno 1946: le elezioni

Partiti	voti%	seggi assegnati	seggi per raggruppamento
<b>Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria</b>	<b>20,7</b>	115	
<b>Partito Comunista Italiano</b>	<b>19,0</b>	104	<b>219</b>
<b>Democrazia Cristiana</b>	<b>35,2</b>	207	<b>207</b>
Partito d'Azione	1,4	7	
Partito Sardo d'Azione	0,3	2	
Concentrazione Democratica Repubblicana (Parri)	0,4	2	<b>76</b>
Partito Repubblicano Italiano	4,4	23	
Unione democratica nazionale	6,8	41	
Democrazia del lavoro (Bonomi)	0,2	1	
Blocco Nazionale delle Libertà	2,8	16	
Fronte dell'Uomo Qualunque	5,3	30	<b>50</b>
Movimento per l'Indipendenza della Sicilia	0,7	4	
altri		4	
<b>TOTALE</b>			<b>556</b>

**geografia dei risultati elettorali**

	<b>PSIUP</b>	<b>PCI</b>	<b>DC</b>	<b>Destre</b>
<b>Nord</b>	28,51	22,40	37,30	6,45
<b>Centro</b>	17,37	24,64	29,96	11,97
<b>Sud</b>	9,96	10,90	35,95	31,51
<b>Isole</b>	11,48	8,88	35,21	25,57
media nazionale	20,72	18,96	35,18	14,84

- spaccatura tra Italia della resistenza e Regno del sud: \* al Nord i tre grandi partiti di massa ottengono l'88% dei voti; al Sud solo il 55%; \* al Nord i partiti di Sinistra (PSIUP, PCI, Pd'A) ottengono la maggioranza assoluta e la repubblica ottiene al referendum il 64,8%; \* al Sud le Destre ottengono un notevole successo (31,5%) e al referendum vince la monarchia: al Sud non arriva il "vento del Nord", della resistenza al fascismo ed al nazismo, del cambiamento. Il Sud resta estraneo alla vita politica, prevale il clientelismo, l'economia resta vincolata al sistema agrario, latifondistico
- Il voto monarchico al Nord e al Centro va alla Democrazia Cristiana, al Sud si spartisce tra Democrazia Cristiana e Destre
- La Democrazia Cristiana ottiene una presenza ed un successo omogenei sull'intero territorio nazionale

**Le forze politiche**

- **Continuità delle grandi forze politiche della storia d'Italia prefascista:**
  1. le forze d'ispirazione **socialista** (40%)
    - partito socialista italiano di unità proletaria 21%
    - partito comunista italiano 19%
  2. il partito dei **cattolici** (35%)
    - democrazia cristiana (già partito popolare nel 1919)
  3. le forze d'ispirazione **liberaldemocratica** (13,5%)
    - unione democratica nazionale 7%
    - partito repubblicano 4%
    - partito d'azione 1,4%
- Tre sono i grandi **partiti di massa: cattolici, socialisti, comunisti**. Per queste tre grandi forze votano 3 italiani su 4. Il dato è destinato a durare nel tempo e ad accentuarsi, oscillando tra un massimo dell'86,6 del 1948 ed un minimo del 78,2 nel 1987
- Gli elementi di **rottura col passato**
  - \* il **crollò liberale**: i liberali avevano rappresentato la forza di governo dei 60 anni di Italia prefascista (Destra e Sinistra storiche / liberali giolittiani e liberali conservatori all'inizio del secolo). Con l'avvento dei partiti di massa, avendo continuato a rappresentare negli interessi e nell'ideologia solo la grande proprietà agraria e la grande borghesia, avevano perso continuamente in percentuale di voti, fino alle elezioni del '21, quando si erano presentati nel blocco nazionale, insieme al nascente partito fascista. Presentatisi alle elezioni del '46 con la denominazione Unione democratica nazionale ottengono il 6,8% dei voti, ridotti a forza politica di secondo piano
  - \* **l'egemonia demo-cristiana**: la democrazia cristiana è la vera vincitrice delle elezioni, con 207 seggi su 556. Il suo ruolo nella resistenza era stato decisamente limitato, per cui la dimensione del suo successo è da attribuire alla capacità di coagulare due forze: i **cattolici** ed i **conservatori** (secondo il progetto degasperiano)
- Altre annotazioni
  - \* il **partito comunista** raggiunge una forza quasi pari a quella dei socialisti. Alle precedenti elezioni del '21 aveva ottenuto 16 seggi, contro i 122 dei socialisti. Era stato l'unico

partito a conservare una forte organizzazione anche sotto la dittatura fascista ed aveva dato il maggior contributo in termini di uomini e di organizzazione alla resistenza

- \* gli **azionisti** (nelle diverse espressioni Partito d'azione e Concentrazione democratica repubblicana) ottengono l'1,9%, un tracollo elettorale inatteso, dal momento avevano avuto un ruolo fondamentale nella resistenza (brigate "Giustizia e libertà" / Parri vice del CVL e Presidente del Consiglio) e che potevano vantare la partecipazione di numerosi intellettuali di spicco. Si rivelano dunque un partito d'élite, privo di un seguito di massa.

### 1.2.3. I lavori della Costituente

#### a) L'organizzazione dei lavori

**Presidenza dell'Assemblea:** Giuseppe Saragat (fino al gennaio '47, quando si dimette in seguito alla scissione socialista, di cui Saragat è promotore), sostituito dal comunista Umberto Terracini

#### La Commissione dei 75

- commissione piuttosto pletrica, essendo i diversi gruppi rappresentati in modo proporzionale ed avendo insistito i partiti minori per una propria rappresentanza
- sono esclusi tutti i vecchi notabili prefascisti, ad evitare qualsiasi tentativo di continuità tra il nuovo Stato che sarebbe nato dalla Costituzione ed il vecchio Stato liberale
- l'unico vecchio notabile eletto è il democristiano Meuccio Ruini, che viene fatto presidente
- alla fine dell'estate del '46 la commissione si articola in tre sottocommissioni, a ciascuna delle quali è affidata l'elaborazione di una parte del testo costituzionale

**1ª sottocommissione: "rapporti politici"**

**2ª sottocommissione: "organizzazione dello Stato"**

**3ª sottocommissione: "rapporti economici"**

#### I lavori delle sottocommissioni

- tra 1ª e 3ª sottocommissione fu necessaria una fase di coordinamento perché i rispettivi ambiti spesso interferivano
- la 2ª sottocommissione finì i suoi lavori con notevole ritardo rispetto alle altre due, data l'ampiezza del suo mandato
- nel febbraio '47 la Commissione trasmise all'Assemblea il progetto di Costituzione

#### b) Le maggiori ideologie

1. **democristiana:** fondamentale è l'apporto dei "professorini" (Dossetti, La Pira, Moro) ai lavori della 1ª sottocommissione sui temi della persona, delle comunità intermedie tra l'individuo e lo Stato (in particolare la famiglia), della funzione sociale del lavoro
2. a) **comunista:** nella 1ª sottocommissione lavorarono Togliatti, Basso e Marchesi, che puntarono sui temi del lavoro, dell'intervento dello Stato a contemperare il capitalismo, sui "diritti sociali" (che hanno un valore di orientamento dell'opera di governo più che un effetto giuridico immediato)  
b) **socialista** (marxista e non): particolarmente attenta ai temi del lavoro, della laicità dello Stato, delle autonomie
3. a) **azionista:** il nome di maggior spicco è Pietro Calamandrei: si batte per i diritti civili e politici, la laicità, il federalismo  
b) **liberale:** attenta soprattutto al tema dei diritti individuali ed alla tutela massima della proprietà; a Francesco Ruffini si deve l'impostazione del 1° comma dell'art.7 sui rapporti di separazione tra Stato e Chiesa

### c) L'impostazione dei lavori

- le norme del progetto devono risultare dagli elementi comuni delle proposte concrete avanzate dalle forze politiche, a prescindere dalle premesse ideali su cui si fondano (impostazione data da Togliatti ai lavori della 1ª sottocommissione)
- impostazione "programmatica", nel tentativo di applicare una "democrazia progressiva"
- contrasto tra prima parte e seconda parte della Costituzione
  - nei "Principi fondamentali" e nella "Parte Prima. Diritti e doveri dei cittadini" confluisce un alto dibattito che porta a formulare principi molto avanzati, ma spesso puramente "programmatici"
  - la "Parte Seconda. Ordinamento della Repubblica" è "zeppa di istituti e strumenti operativi vecchi, inadatti ad avviare a realtà quei principi" (QUAZZA 1976, p.438)
- rigidità delle norme ("come richiede la tutela delle libertà democratiche" dirà Ruini nel discorso di chiusura all'Assemblea)

## 1.3. LA COSTITUZIONE

### Principi fondamentali (artt. 1-12)

#### Parte Prima. Diritti e doveri dei cittadini (artt. 13-54)

- titolo I Rapporti civili (13-28)
- titolo II Rapporti etico-sociali (29-34)
- titolo III Rapporti economici (35-47)
- titolo IV Rapporti politici (48-54)

#### Parte Seconda. Ordinamento della Repubblica (artt. 55-139)

- titolo I Il Parlamento
- titolo II Il Presidente della Repubblica
- titolo III Il Governo
- titolo IV La Magistratura
- titolo V Le Regioni, le Province, i Comuni
- titolo VI Garanzie costituzionali

#### Disposizioni finali e transitorie (artt. I-XVIII)

### 1.3.1. I dibattiti più significativi sui "Principi fondamentali"

#### art.1 "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. [...]"

- non passa la formulazione voluta dalla sinistra marxista "Repubblica democratica dei lavoratori"

#### art.4 "[...] Ogni cittadino ha il dovere di svolgere [...] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"

- la DC introduce "spirituale"

#### art.5 "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"

- scontro sul tema del federalismo, fortemente voluto dagli azionisti, dai repubblicani e da una parte dei socialisti

#### **art.7 "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani"**

- questa formulazione è votata il 23 gennaio '47 da democristiani e comunisti in Commissione: di fronte all'impuntatura democristiana, il testo viene presentato congiuntamente da Dossetti e Togliatti
- sulla validità del Concordato comunisti e "laici" rimangono uniti nell'opporre un secco no al riconoscimento voluto dai democristiani

#### **"I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi"**

- il 4 marzo in aula inizia la discussione ed il no di comunisti e "laici" viene confermato
- fortissime pressioni su De Gasperi da parte del Vaticano. De Gasperi pone ai comunisti l'aut aut (è l'unico punto di tutta la Costituzione in cui De Gasperi interviene direttamente e personalmente)
- nel pomeriggio prima del voto finale, avvenuto nella notte tra il 25 e il 26 marzo, il PCI cambia rotta per volontà di Togliatti. Motivazioni:
  - evitare una guerra di religione. Dirà Togliatti: "Siamo di fronte ... a difficoltà nuove per il nostro Paese... che si stanno accumulando e intrecciando... In queste condizioni abbiamo bisogno della pace religiosa... Ora il contrario del termine "pace" è "guerra". E' vero che per fare la guerra bisogna essere in due..., ma per dichiararla, la guerra, basta uno solo. Di questo bisogna tener conto"
  - presenza nel PCI di almeno l'80% di cattolici
  - evitare di compromettere le possibilità di un'alleanza con la DC (l'alleanza masse comuniste - masse cattoliche per Togliatti passava necessariamente attraverso un'alleanza dei vertici DC - PCI); tentativo quindi in extremis di salvare la collaborazione governativa
  - evitare il sabotaggio del regime repubblicano da parte del clero, come già era avvenuto dopo l'unificazione italiana
- il testo viene approvato con 350 voti favorevoli (201 democristiani, 95 comunisti, 54 qualunque, liberali e indipendenti) e 149 contrari

### **1.3.2. I dibattiti più significativi sui "Diritti e doveri dei cittadini"**

#### **articoli 13-28 I diritti di libertà: libertà personale (art.13), di domicilio (art.14), di comunicazione (art.15), di circolazione (art.16), di riunione (art.17), di associazione (art.18), di professare la propria fede (art.19), di manifestare il proprio pensiero(art.21)**

- si tratta dei **diritti classici delle costituzioni liberal-democratiche**. La prima carta dei diritti della storia moderna appartiene all'Inghilterra post-rivoluzionaria e limita fortemente il potere regio (Bill of Rights 1689). Vennero poi le due Dichiarazioni dei diritti durante la rivoluzione francese (1789 e 1791).

Ma il principale punto di riferimento è rappresentato dagli Stati Uniti d'America: nel 1791, a due anni dall'entrata in vigore della Costituzione, questa venne integrata con 10 Emendamenti - che presero il nome di Bill of Rights -, i cui caposaldi sono la libertà di religione, il diritto di riunione, il diritto di riparazione dei torti subiti, il diritto a tenere armi, l'inviolabilità della persona, del domicilio e della proprietà, i diritti di *habeas corpus* (contro l'arresto arbitrario e la detenzione senza processo). Su queste basi si svilupparono nel corso dell'Ottocento una legislazione ordinaria ed un diritto consuetudinario che meritano agli USA la fama di Paese delle libertà, ove era offerto uno spazio senza limiti all'iniziativa personale, era esaltato l'individualismo, l'intraprendenza non trovava ostacoli verso il successo.

- i **diritti sociali** (articolo 3 e seguenti; articoli 35-38), che tutelano i settori più deboli della società definendo livelli minimi irrinunciabili di esistenza, trovano nell'ispirazione liberaldemocratica un limite invalicabile, dato dalle prerogative di chi può e sa tutelarsi da sé, a cui viene riconosciuto il diritto a non essere in alcun modo ostacolato nella sua iniziativa. Infatti i diritti sociali possono realizzarsi solo attraverso l'intervento dello Stato e la sua intromissione nel "privato" individuale (ad esempio, il diritto all'abitazione può divenire effettivo per i non abbienti solo mediante una politica urbanistica di controllo della proprietà edificabile e di espropriazione della stessa).
- La cultura liberale ha sempre considerato gli interventi statali nel "privato", anche quelli funzionali alla realizzazione dei diritti sociali, una indebita ed inammissibile intrusione ed una violazione dei diritti di libertà. In effetti diritti di libertà e diritti sociali appaiono spesso inconciliabili, così come lo sono in linea di principio la cultura liberale e la cultura solidaristica cattolica o quella socialista. Tuttavia, dal momento in cui i diritti sociali hanno promosso conquiste collettive delle classi non abbienti (difesa del lavoro e della salute, istruzione...) sono proprio i diritti di libertà che consolidano tali conquiste. Perciò l'introduzione dei diritti di libertà nella Costituzione italiana, non solo non trovò ostacoli, ma fu promossa anche dalle forze socialiste e cattoliche (i professorini!) che avevano maturato durante il ventennio fascista una forte ispirazione liberaldemocratica.
- Il **limite** più vistoso al pieno riconoscimento dei diritti di libertà resterà quello relativo ai privilegi della religione cattolica: i più duri scontri all'Assemblea Costituente saranno proprio tra cattolici e socialisti/liberali su temi relativi a privilegi della Chiesa cattolica (cfr. art.7) e a visioni integraliste della società (articoli su famiglia, scuola...) Un secondo grave limite dei primi trent'anni della storia repubblicana sarà imputabile non alla Costituzione ma alla sopravvivenza accordata dalle forze di governo ai codici fascisti (Testo Unico di pubblica sicurezza 1926, Codice penale Rocco 1931), che solo l'istituzione della Corte Costituzionale tenderà progressivamente a rimuovere

#### **articoli 29-34 Rapporti etico-sociali: famiglia, educazione, istruzione**

- La formulazione degli articoli relativi a questo titolo diede luogo ad accesi dibattiti tra democristiani e socialisti/laici, soprattutto per la posizione fortemente integralista assunta dalla DC e per lo scarso senso dello Stato proprio della tradizione cattolica, in particolare italiana.
  -  Allo Stato va attribuita soltanto una "funzione ausiliare e sussidiaria" rispetto alla famiglia, che è una "società naturale" e come tale ha diritti prioritari rispetto ad una società artificiale qual è lo Stato. In particolare occorre riconoscere un "diritto di educazione religiosa" senza alcun limite, anche nella scuola, perché "la scuola neutra o laica è assurda e irrealizzabile" (GUIDO GONELLA, *Il programma della DC per la nuova Costituzione*)
  -  La DC si presenterà al "compromesso" con le altre forze con l'obiettivo di "fare della costituzione il segnacolo della civiltà cristiana della nostra patria" e con la convinzione di non essere "parte ma tutto com'è tutto la Chiesa madre delle genti" (ALDO MORO, *Di fronte alla Costituente, 1946*)
- Il primo scontro fu sulla **famiglia** (art.29): i democristiani si batterono perché il matrimonio fosse definito **indissolubile**, ma furono sconfitti per l'opposizione di tutte le altre forze
- I democristiani riuscirono invece a conservare la situazione di **monopolio educativo delle istituzioni a carattere ecclesiastico**. Il 2° comma dell'art.31 proposto dalla Commissione dei 75 dichiarava che la Repubblica "protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù promuovendo e favorendo gli istituti necessari a tale scopo". I democristiani, temendo che le istituzioni laiche che lo Stato avesse promosso in questo campo avrebbero tolto spazio alle istituzioni esistenti, quasi tutte di carattere ecclesiastico, presentarono un emendamento che tolse "promuovendo". In tal modo allo Stato rimaneva l'azione del "favorire", che si esplica anche con l'erogazione di contributi - tutti a vantaggio delle istituzioni esistenti. L'articolo non vieta tuttavia l'intervento pubblico nel settore: per questo da subito le Amministrazioni comunali "rosse" promuoveranno un'opera esemplare di intervento nei settori dei consultori familiari, delle scuole materne, degli asili nido, dei centri sociali per

giovani..., interventi che nelle zone "bianche" saranno costantemente delegati al mondo cattolico.

Anche a livello nazionale, dopo il ventennio di egemonia democristiana, una diversa gestione del potere e nuove leggi porteranno allo sviluppo di iniziative pubbliche (istituzione della scuola materna statale 1968, istituzione dei consultori familiari...)

- un altro scontro avvenne sulla **scuola privata** (art.33): il testo approvato riconosce ai privati la libertà di istituire scuole (3° comma), alle quali lo Stato garantisce la equipollenza (4° comma); tuttavia ciò dovrà avvenire "**senza oneri per lo Stato**" (3° comma)

### **articoli 35-47 Rapporti economici**

- Va segnalato come elemento di scontro, che vide tuttavia unite le forze d'ispirazione cattolica e quelle d'ispirazione socialista, i **limiti posti alla proprietà privata ed alla libertà d'iniziativa economica**, limiti posti dalle clausole di "utilità sociale" dell'iniziativa economica (art.41) e di "funzione sociale", "interesse generale", "accessibilità a tutti" della proprietà privata (art.42).
- Destra e Sinistra concordarono in aula su una modifica relativa all'art.46. La formulazione originaria della Commissione sanciva la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda e attribuiva ai consigli dei lavoratori una funzione deliberativa. La Destra avversava il forte condizionamento alla libertà d'iniziativa che ne sarebbe derivato (controllo degli investimenti e dei profitti, decisionalità operaia sullo sviluppo industriale...) e la Sinistra italiana temeva l'integrazione operaia nella "mentalità capitalistica", per cui s'era sempre opposta ad ipotesi di cogestione delle imprese, avanzata invece da altre sinistre europee, come quella tedesca.

### **1.3.3. I dibattiti più significativi sull' "Ordinamento della Repubblica"**

#### **- Repubblica parlamentare o repubblica presidenziale?**

- Sostenitrici di una repubblica fortemente parlamentare sono le tre maggiori forze partitiche: DC, PSI e PCI. Il "bicameralismo perfetto", di facciata, escludendo una vera partecipazione delle Regioni (vedi il bicameralismo tedesco) e realizzandosi in Camere dominate da deputati e senatori eletti su liste di partito, fa capire quanto da subito i partiti siano il vero referente della politica italiana del dopoguerra
- Il bilanciamento dei poteri risulta addirittura squilibrato a favore del Parlamento per le seguenti ragioni: il Parlamento nomina una parte dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura e della stessa Corte Costituzionale che dovrebbe vigilare sul suo operato

#### **- su centralismo e autonomismo**

- la difesa dell'autonomia è opera di democristiani, azionisti e repubblicani su basi e per ragioni molto diverse
- alcuni azionisti e socialisti (Morandi) si spingono, come già durante la Resistenza, a sostenere il binomio "autonomia e consigli di fabbrica" e la formula "autogoverno del lavoro" a livello di "minima comunità lavoratrice". Ma restano isolati e la stessa previsione dei consigli operai (art.46) cade in Aula
- i democristiani sostengono le autonomie locali a basso livello (Comuni e Province), in quanto "corpi intermedi corporativi", con funzione antistatale

#### **- federalismo** (Quazza 1976, pp.439ss)

- fortemente voluto solo dal Partito d'azione (Calamandrei), convinto della crisi del sistema rappresentativo parlamentare

#### **- la Corte Costituzionale**

## 1.4. LA COSTITUZIONE "REALIZZATA"

Al momento dell'emanazione della Costituzione (1° gennaio 1948) il clima di collaborazione tra le forze politiche dell'arco costituzionale si è conservato solo nei lavori della Costituente. A livello di governo e parlamentare è già maturata una profonda frattura tra forze della sinistra e forze moderato-conservatrici, che, in quanto maggioritarie, gestiranno in modo fortemente conservatore il potere. Sono in tal modo poste le premesse per una forte continuità tra la nuova Repubblica e lo Stato fascista e per il congelamento di parecchi degli aspetti più innovativi della Costituzione. La frattura è determinata sia da fattori internazionali (passaggio dalle sfere d'influenza ai blocchi e alla guerra fredda), sia da motivazioni interne che emergono già nelle scelte conservatrici dei primi governi De Gasperi.

📖 "Il periodo 1945-48 segna il trionfo di quella che alcuni studiosi hanno definito "continuità dello stato", e in virtù della quale una grandissima parte degli istituti propri del regime fascista - o connotati politicamente dal regime fascista - diventa spina dorsale della nuova repubblica trasferendosi con disinvoltura insieme alle sue piante organiche, alle sue articolazioni interne, alle sue gerarchie, mentre gli addetti ai servizi mantengono intatte abitudini, preferenze ed opinioni spesso incompatibili con i principi informatori di una moderna democrazia: dalla magistratura alle forze armate, dalla polizia alla guardia di finanza, dagli impiegati ministeriali alla burocrazia periferica, dagli insegnanti di ogni ordine e grado ai dipendenti degli enti parastatali" (Lanaro, 1992, pp.39-40)

### a) Prima della rottura dell'unità antifascista

- gennaio '47 scissione di palazzo Barberini: Saragat esce dal PSIUP e fonda il Partito Socialista dei Lavoratori Italiani, su posizioni anticomuniste e filoamericane
- gennaio '47 viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti, ove ottiene un prestito di 100 milioni di \$
- aprile '47 discorso di De Gasperi in Consiglio dei Ministri: "Vi è in Italia un quarto partito, che può non avere molti elettori, ma che è capace di paralizzare e di rendere vano ogni sforzo, organizzando il sabotaggio del prestito e la fuga dei capitali, l'aumento dei prezzi e le campagne scandalistiche. L'esperienza mi ha convinto che non si governa senza attrarre nella nuova formazione di governo... i rappresentanti di questo quarto Partito, del partito di coloro che dispongono del denaro e della forza economica"

### b) maggio 1947: la svolta centrista: alleanza cattolico-liberale ("tecnici" della scuola liberale, quale Einaudi) sulle scelte di politica economica

- estromissione dal governo di socialisti e comunisti
- apertura del nuovo governo al "quarto partito", il partito dell'industria e della finanza

### c) L'egemonia democristiana come *blocco di centro* (cfr. Farneti 1976, p.68):

- **blocco fra contadini e ceti medi** (clientele meridionali, Cassa per il Mezzogiorno (1950), piccola proprietà contadina a conduzione diretta non capitalistica, struttura associativa della Chioesa e rete delle parrocchie rurali) (cfr Farneti 66)
- **blocco fra classe politica di governo e Confindustria** ("intesa" De Gasperi-Costa / estromissione dei sindacati dalle grandi aziende)
- **blocco fra classe politica di governo e burocrazia statale** (mantenimento della vecchia organizzazione dello stato / conservazione del Testo unico di PS e dei codici fascisti / rifiuto di realizzare le regioni previste dalla Carta Costituzionale)

Si tratta di un blocco tradizionale, destinato a gestire il maniera autoritaria lo stato, congelando l'opposizione.

### d) Le scelte economiche

- \* impostazione rigidamente liberistica
- nessun limite alla proprietà privata e nessun vincolo all'iniziativa privata

- nessun controllo sui cambi: una lira debole è funzionale alle esportazioni; l'inflazione comprime i salari, scaricando sui lavoratori i costi della ricostruzione e dello sviluppo economico; la forte disoccupazione (2.000.000) aiuta a tenere bassi i salari; l'intervento autoritario e poliziesco dello Stato contro le organizzazioni sindacali, gli scioperi e le manifestazioni completa l'opera
- allo Stato è riservato il solo intervento creditizio (liberismo monetaristico)
- effetti: concentrazione finanziaria e produttiva produttiva in poche mani, crescita delle attività speculative, potenziamento delle esportazioni a scapito del mercato interno, compressione dei salari e dei consumi interni
- \* messa da parte non solo delle prospettive "socialiste" di programmazione economica, di sviluppo equilibrato, di redistribuzione della ricchezza...
- \* ...ma anche del capitalismo keynesiano (ruolo della spesa pubblica nel rilancio economico, lavori pubblici per l'ammodernamento delle infrastrutture, welfare state...)
- \* la "dottrina sociale cattolica" influirà solo marginalmente e solo sulla riforma della proprietà fondiaria del 1950 (scelta di privilegiare la piccola proprietà contadina, senza peraltro intaccare sostanzialmente la grande proprietà redditiera)

#### e) Il 18 aprile 1948

##### I risultati elettorali: lo sfondamento della D.C.

La paura del comunismo - visto come fomentatore dell'odio di classe, attentatore della proprietà privata, agitatore e istigatore dello sciopero - stipa dentro la DC la quasi totalità della destra italiana. Il trionfo scarica sulla DC il compito di rappresentare gruppi sociali e culture che poco hanno a che vedere con la tradizione della dottrina sociale cristiana, con la tradizione cattolico-moderata, con la linea progressiva dei "professorini", con il popolarismo di don Sturzo

##### La D.C. paga il conto all'elettorato di Destra reazionaria e a quello della Destra liberale conservatrice, sviluppando uno stato con forti venature autoritarie e antidemocratiche

- conferma della scelta economica di liberismo classico
- interventi polizieschi per eliminare a favore del padronato le controversie di lavoro
- blocco della revisione delle leggi fasciste sull'ordine
- **mancata realizzazione di parte della Costituzione (a partire dai principi liberali dell'habeas corpus...)**
- rafforzamento di polizia e carabinieri con poteri e mezzi che allontanano dai modelli degli stati democratici, censura sulla stampa, legislazione eccezionale per l'ordine (a partire dal '50 decreti ministeriali e "polivalente" Fanfani del 1952, bloccate in Parlamento per l'opposizione anche di forze della maggioranza (socialdemocratici e repubblicani)
- estromissione dei comunisti dagli uffici pubblici  
(cfr. FARNETI 1976, pp.66ss)

#### 1.4.1. La Costituzione vanificata

**Cassazione Penale, sezioni unite 7 febbraio 1948** (nota: la magistratura non è stata epurata)

- 1) distinzione delle norme costituzionali in "**programmatiche**" e "**precettive**"
- 2) distinzione delle precettive in "**immediatamente applicabili**" (quindi su disposizione del giudice ordinario) e "**ad applicazione differita**"
- 3) "**riserva di legge**" = non operatività della norma costituzionale in assenza di una legge di attuazione

**La maggior parte delle norme costituzionali, passate al filtro interpretativo della Cassazione, anche quelle più dettagliate e chiare (ad esempio l'articolo 13 e seguenti sulle libertà individuali) saranno dichiarate programmatiche o precettive ad applicazione differita o,**

**comunque, soggette a riserva di legge** (e pertanto non applicabili su sentenza del giudice, in quanto questo è chiamato ad applicare la legge ma la norma costituzionale paradossalmente non è riconosciuta come tale. Dunque in assenza di una Corte Costituzionale a cui ricorrere, la norma costituzionale resta lettera morta finché non sia emanata la legge applicativa)

## 1.4.2. La Costituzione inattuata

### Cosa determinò e rese possibili le inadempienze costituzionali:

- opera fortemente frenante dei governi (strategia dell'inerzia)
- ritardi del Parlamento che, nella sua maggioranza, blocca la revisione degli ordinamenti fascisti e congela le norme costituzionali
- resistenza dei vertici dell'ordine giudiziario, fortemente conservatori se non addirittura illiberali, compromessi col regime fascista (e non epurati)
- i nuovi principi erano spesso poco o nulla sentiti dalla popolazione, o perché abituata ad una mentalità di subordinazione e controllo dei comportamenti e delle coscienze, o perché priva di esperienze democratiche, o perché lontana dallo Stato e da aspettative sui propri diritti...

Ogni varco che si aprirà su questi elementi di resistenza porterà ad un'accelerazione nella realizzazione del dettato costituzionale.

### 1) Principi sanciti dalla Costituzione applicati tardivamente o rimasti inattuati

- a) diritti di libertà** (art.13 e seguenti): si tratta di enunciazioni fortemente innovatrici sia rispetto all'esperienza totalitaria del fascismo sia rispetto allo Statuto albertino; ciò fu dovuto: 1) alla tendenza comune a tutti i partiti dell'arco costituzionale a costruire garanzie contro la prevaricazione dello Stato, di cui si erano appena sperimentate le conseguenze; 2) alla difficoltà a prevedere gli sviluppi della politica italiana (se e quale gruppo avrebbe finito per prevalere). Perciò questi articoli della Costituzione accentuano le norme di garanzia, che diventano il più possibile articolate e complete a tutela dei diritti individuali (libertà personale, di domicilio e circolazione, di comunicazione, di pensiero, di culto, di associazione)
- b) diritti sociali** (articoli 30-47): anche in questo caso si tratta di enunciazioni molto articolate, che disegnano il quadro di una "democrazia progressiva", in cui a tutti i cittadini sono garantiti il benessere e la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese: tutela di famiglia, maternità, infanzia; diritti all'istruzione, alla salute, al lavoro, all'assistenza e assicurazione... ; tutela del lavoro; limitazione della grande proprietà incentivando la piccola proprietà fondiaria, la proprietà dell'abitazione, la cooperazione, l'azionariato diffuso...

### Motivazioni alle inadempienze

⇒ a) Governo e maggioranza parlamentare, incoraggiati dalle sentenze della Cassazione, mantengono le disposizioni limitative delle libertà personali contenute nel Codice Rocco e nel Testo Unico di Pubblica Sicurezza del '31: in ciò la maggioranza si propone come blocco d'ordine e subordina all'"ordine pubblico" inteso nel senso più ampio possibile ogni espressione delle libertà individuali

Ad esempio si possono portare i divieti di manifestazione e di sciopero, e gli interventi di polizia ed esercito contro i manifestanti, e più in generale l'uso della violenza pubblica durante manifestazioni sindacali o politiche dall'emanazione della Costituzione al 1969

⇒ b) le norme relative ai diritti sociali presentano spesso un carattere effettivamente programmatico. Tale carattere d'indirizzo fu poi interpretato come semplici "buone intenzioni": infatti i diritti sociali delineano il quadro di una "democrazia progressiva" (in particolare cambiando radicalmente la fisionomia dello Stato liberale classico), ma una tale democrazia è opposta alla piega conservatrice che assumono col '48 governo e maggioranza parlamentare. Il "blocco di centro" (forze cattoliche conservatrici, liberali classici, grande proprietà fondiaria, Confindustria...) blocca l'approvazione di tutte le norme che: a) limitano la proprietà e l'iniziativa privata in funzione

dell'"utilità sociale", della "sicurezza, libertà e dignità umana", dei "fini sociali" (art.41), **b)** ampliano l'intervento dello Stato per dare attuazione ai diritti sociali

Ad esempio la riforma agraria si bloccò già nel '50 dopo l'assegnazione di 681.581 ettari di terre incolte (altopiano della Sila...) a 113.000 famiglie contadine

## 2) Importanti istituti previsti dalla Costituzione rimasti a lungo inattuati

**c) istituti che limitano il potere esecutivo** (Consiglio superiore della magistratura) ed in parte quello legislativo (Corte costituzionale)

**d) istituti che realizzano una democrazia diretta** (referendum)

**e) istituti che riformano lo Stato** (regioni)

Motivazioni alle inadempienze

⇒ c) e d) "Per quanto riguarda gli istituti di controllo e quelli di democrazia diretta, si volle evitare una concorrenza politica, particolarmente pericolosa in un sistema che si avviava all'egemonia centrista e all'esclusione dell'opposizione dall'alternativa di potere. Questa dialettica infatti avrebbe potuto essere rappresentata proprio da istituti estremamente politicizzati come la Corte e il Consiglio superiore" (FARNETI 1976, p.67)

Il ritardo nell'istituzione della Corte Costituzionale è collegato anche alla non volontà della Democrazia Cristiana di sottoporre a revisione la sterminata congerie di leggi dello Stato liberale e di quello fascista. Questo fu un elemento determinante della continuità dello Stato

⇒ e) "Per quanto riguarda le regioni, il loro mancato adempimento riguardò non solo il problema, per la coalizione di governo, di evitare il passaggio dei poteri delle amministrazioni locali in mano all'opposizione (come si delineava già chiaramente alle elezioni amministrative). Essa riguardò anche il quadro più ampio di un'alleanza con la burocrazia centrale dello stato, che implicava in buona parte, almeno, la conservazione del Testo unico di PS e i codici fascisti" (*idem*)

## 3) Prassi politiche incostituzionali

**f) sopravvivenza di norme e istituzioni incostituzionali** o non previste dalla Costituzione.

Esempi:

- Testo Unico di Pubblica Sicurezza (per gli aspetti di restrizione delle libertà personali e di domicilio, di censura sulla libertà di stampa, di impedimenti all'associazione e alla manifestazione...)
- prefetti

**g) emanazione di leggi incostituzionali** soprattutto fino al '60

- l. 958/49 censura cinematografica (contrasta con l'art.21)
- l. 148/53 legge elettorale, denominata dalle opposizioni "legge truffa" (contrasta col principio di proporzionalità)
- leggi di pubblica sicurezza, che ripristinano norme già dichiarate anticostituzionali dalla Corte (l. 1423/56: divieto di residenza, sorveglianza speciale, obbligo di soggiorno...)

**h) squilibrio tra poteri e marginalizzazione di fatto del Parlamento:** il Parlamento spesso non è la sede delle scelte fondamentali; le decisioni fondamentali appartengono a governo (anche in campo legislativo mediante la decretazione "d'urgenza" ed i voti di fiducia), partiti, sindacati (non solo dei lavoratori, ma anche degli imprenditori, dei commercianti, dei contadini...), lobbies,... quindi per lo più forze organizzate estranee alle strutture previste dalla Costituzione. Il Parlamento è troppo spesso organismo che conferisce forma legislativa alle scelte compiute fuori di esso

**i) partitocrazia**, in particolare nella scelta del governo (ministri, sottosegretari...)

### 1.4.3. Una lenta realizzazione

#### a) La Presidenza Gronchi

- 11 maggio 1955 l'appena eletto Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi (nella cui elezione furono determinanti i voti socialisti e comunisti) annuncia nel messaggio inaugurale di voler attuare un "disgelo" costituzionale e riequilibrare i poteri sbilanciati a favore del governo e della sua maggioranza
- 1956 vede la luce la Corte Costituzionale, istituita già con legge del marzo 1953
- 1958 su fortissime pressioni dell'ordine giudiziario è istituito il Consiglio Superiore della Magistratura

#### **b) Il ruolo propulsivo della Corte Costituzionale**

- nei primi mesi di funzionamento la Corte dichiara incostituzionali diverse norme del Testo Unico di Pubblica Sicurezza (confino, ammonizione, rimpatrio con traduzione...)
- la Corte durante la sua storia è spesso intervenuta a garanzia dei diritti di libertà: sugli organi di giurisdizione speciale, sui limiti alle libertà di stampa..., sull'indissolubilità del matrimonio civile, sull'aborto terapeutico,... recentemente sulla libertà di pensiero/comunicazione (legge Mammì)

#### **c) La lenta disgregazione del blocco di potere conservatore (il potere economico, il potere cattolico, il potere burocratico) - Dal '68 mutano gli equilibri... - Esempi**

<b>1970</b>	<b>referendum</b>
<b>1970</b>	<b>statuto dei lavoratori</b>
<b>1970</b>	<b>istituzione delle regioni a statuto ordinario</b>
	<b>istituti relativi a libertà e diritti individuali</b>
<b>1970</b>	- divorzio
<b>1978</b>	- aborto
<b>1992</b>	- legge sulla trasparenza
<b>1982</b>	<b>legge sul divieto di associazione segreta (P2)</b>
<b>1992</b>	<b>legge sulle autonomie locali</b>

## BIBLIOGRAFIA

- AGNOLETTI E. (1952), *Prefazione a Lettere di condannati a morte della Resistenza italiana*, Einaudi, Torino 1952.
- CANDELORO G. (1986), *Storia dell'Italia moderna, IX e X*, Feltrinelli, Milano 1984 e 1986.
- CASTRONOVO V. (eds) (1976), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino 1976
- FARNETI P. (1976), *I partiti politici e il sistema di potere* in CASTRONOVO 1976, Einaudi, Torino 1976
- FINZI R., BARTOLOTTI M. (1992), *Corso di storia 3*, Zanichelli, Bologna 1992.
- LANARO S. (1992), *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia 1992
- MACK SMITH D. (1972), *Storia d'Italia dal 1861 al 1969*, Laterza, Bari 1972
- ORTOLEVA P., REVELLI M. (1993), *Storia dell'età contemporanea*, B.Mondadori, Milano 1993.
- PAVONE C. (1991), *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Bollati-Boringhieri, Torino 1991.
- QUAZZA G. (1976), *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Feltrinelli, Milano 1976
- RAGIONIERI E. (1976), *La storia politica e sociale* in *Storia d'Italia, IV*, Einaudi, Torino 1976