NICOLA ANTONETTI

CATTOLICI VERSO LA COSTITUENTE: CULTURA POLITICA E PROBLEMI ISTITUZIONALI

1. *Una premessa storiografica*

Dopo tanti studi sul tema che mi è stato affidato, il motivo essenziale che giustifica una sua pur limitata ripresa in questa sede riguarda l'opportunità di esaminare alcune posizioni paradigmatiche espresse dai cattolici in vista di quell'evento straordinario e per ora unico della storia politica e istituzionale del nostro paese che fu la Costituente repubblicana. Si tratta, in pratica, di portare l'attenzione sui caratteri della democrazia *postfascista* prefigurati, in modo non sempre omogeneo, da una parte dell'intellettualità cattolica nel periodo che va dalla caduta del fascismo all'elezione della Costituente; quindi, di ripensare le modalità articolate nelle quali fu inteso il processo di trasformazione costituzionale del regime, sia attraverso la prospettazione di una forma giuridica ispirata ai princìpi etici negati o affossati dal fascismo, sia attraverso la configurazione di un nuovo modello organizzativo dei poteri statali e delle forze sociali. Se la possibilità di mettere in rapporto queste posizioni dei cattolici, con i riferimenti in esse contenuti, a un precedente patrimonio di cultura politica e giuridica è legittimata dalle ormai notevoli acquisizioni storiografiche in materia, lo stimolo a proporre una ulteriore riflessione su di esse è sollecitato da quei problemi che, non da oggi né casualmente, la stessa storiografia ha posto circa i difficili rapporti, compromissori e non, che si stabilirono tra le varie culture dell'*antifascismo* e l'elaborazione della Carta Costituzionale.

In effetti, specie a partire dagli anni Settanta, è stata progressivamente soddisfatta l'esigenza conoscitiva relativa alle intenzioni e ai programmi emersi già con il 1942

nell'area cattolica, sia laicale che ecclesiale. Il grande sforzo, avviato con le ricerche ispirate e promosse da Roberto Ruffilli e da molti altri studiosi, ha restituito un ricco e variegato materiale documentario che, opportunamente organizzato, ha consentito di analizzare la pluralità di prospettive postfasciste che emersero dal sostrato culturale comune, proprio della tradizione cattolica italiana[1]. Del resto, nella stagione in cui si avviarono, queste ricerche rispondevano a precise e talora ineludibili istanze, sia di tipo storiografico che di tipo più propriamente politico. Era più o meno avvertito (secondo la sensibilità dei singoli ricercatori) l'interrogativo, cruciale anche per il nostro tema, posto da Maurilio Guasco sul difficile rapporto che si stabilì tra le motivazioni politiche e le motivazioni religiose che furono alla base dell'impegno resistenziale di molti cattolici; in altre parole, si poneva la que-

[1] Per quella stagione di studi ci si deve riferire preliminarmente ai risultati della Ricerca promossa dal Consiglio Regionale della Toscana in occasione del XXX della Repubblica e della Costituzione; di tale ricerca, pubblicata in più volumi, per l'ambito che ci riguarda, cfr. R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, vol. I, *L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, Bologna, 1979, pp. 147-492 e, per alcuni interventi sulle posizioni giuridico-istituzionali dei cattolici, U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 voll., Bologna, 1980. Altrettanto importanti i risultati scientifici contenuti in G. Rossini (a cura di), *Democrazia Cristiana e Costituente, Atti del Convegno di studio tenuto a Milano il 26-28 gennaio 1979*, 3 voll., Roma, 1980. Sempre in quella stagione forti sollecitazioni agli studi sul nostro tema emersero da P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, 1977[1] e da Id., *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, 1980. Di grande importanza rimane la raccolta di documenti curata da G.B. Varnier, *Idee e programmi della DC nella Resistenza*, in «Civitas», XXXV, marzo-aprile 1984. Sul piano della riflessione storiografica si ricordano per ora, N. Antonetti, *La DC negli anni di De Gasperi*, in F. Malgeri (a cura di), *Storia del Movimento Cattolico in Italia*, vol. V, Roma, 1981, pp. 141-292; M. Casella, *Cattolici e Costituente. Orientamenti e iniziative del cattolicesimo organizzato (1945-1947)*, Napoli, 1987, G. Campanini, *I programmi del partito democratico cristiano*, in B. Gariglio (a cura di), *Cristiani in politica. I programmi politici dei movimenti cattolici democratici*, Milano, 1987, pp. 183-211; A. Giovagnoli, *La cultura democristiana*, Roma-Bari, 1991, spec. pp. 157-214.

stione dello spazio reale che, «sotto la spinta del riscoperto patriottismo», assunse in una stagione di gravi scelte la «riflessione politica» e istituzionale rispetto alle motivazioni pastorali, caritative e morali[2]. Di seguito, e con l'insorgere di nuove istanze storiografiche e politiche, l'impulso alla chiarificazione delle «motivazioni» della lotta al fascismo ha indotto gli studiosi ad occuparsi, muovendo da inedite fonti documentarie, dell'universo resistenziale nel suo complesso con l'intento di rivisitare le specifiche ragioni etiche e civili che ne fondarono in vario modo l'impegno politico; di qui, la possibilità di ripensare criticamente e su un orizzonte più vasto l'intero e non lineare rapporto tra l'esperienza resistenziale e la successiva vita repubblicana; di qui, ancora, l'opportunità di valutare senza pregiudizi il «continente di atteggiamenti» e di indirizzi pratici, connotati prima di tutto da un «solidarismo senza clamori», da cui nel dopoguerra si avviò il generalizzato processo di canalizzazione del consenso popolare verso le nuove forme della democrazia e da cui fu favorita in particolare l'affermazione elettorale della DC[3]. Naturalmente, dai risultati di tali ricerche sulla vasta gamma di motivazioni acquisite nell'esperienza resistenziale, non si può prescindere neanche quando si riporta l'attenzione su un tema specifico, cioè sugli indirizzi istituzionali tracciati dai cattolici per superare le incompatibilità tra il sistema ereditato dal fascismo e gli obiettivi della rinascita democratica. Inoltre, in relazione più diretta con il problema della genesi del disegno costituzionale,

[2] Cfr. M. Guasco, *Proposte e ricerche su ideologia e pratica della Resistenza nel mondo cattolico* (1979), ora in Id., *Politica e religione nel Novecento italiano. Momenti e figure*, Torino, 1988, pp. 247-248.

[3] Cfr. G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993, p. 90. Acute indicazioni a ripensare criticamente e in un orizzonte vasto l'intero e non lineare rapporto tra l'esperienza resistenziale e la successiva vita repubblicana, ha proposto di recente A. Parisella, *Resistenza e identità nell'Italia repubblicana. Problemi storiografici ed etico-civili*, in *Passato e presente della Resistenza. 50° anniversario della Resistenza e della guerra di liberazione*, Roma, s.d. [ma 1995], spec. pp. 238 ss.

ancora alla fine degli anni Settanta, si trattava di contestare sul piano scientifico quelle valutazioni sommarie, specie di matrice marxista e «operaista», che si trascinavano dal dopoguerra e che, per dirla con Ruffilli, erano volte a liquidare «l'azione del mondo cattolico e della Democrazia Cristiana in termini di braccio secolare del capitale e delle istituzioni ecclesiastiche, di endemiche vocazioni moderate e reazionarie o di vocazioni popolari comunque subalterne»[4]. Queste tesi «liquidatorie», anche in virtù delle nuove ricerche, rientrarono nell'ambito di una polemica politica che via via perse, almeno in parte, la sua attualità. Piuttosto, acquistò progressivamente vigore la tesi storiografica per la quale nello Stato-apparato si era realizzata una sostanziale *continuità* tra fascismo e postfascismo, senza peraltro che risultassero espunti del tutto i caratteri antidemocratici già presenti nelle istituzioni dell'età liberale; ciò era avvenuto perché nella vicenda politica del dopoguerra, e con riflessi nella stessa Costituzione, furono negate o superate le ipotesi (specie di origine azionista) per una rifondazione democratica dello Stato[5]. Francesco Traniello colse le innegabili suggestioni presenti in tale tesi, ma richiamò con lucidità i rischi di semplificazione impliciti nell'imputare ai maggiori partiti dell'antifascismo (e, cioè, in primo luogo alla DC degasperiana e al PCI togliattiano) la responsabilità di aver operato, in modo più o meno consapevole, per restaurare gli assetti di potere e il sistema politico che già lo stesso fascismo aveva superato. Lo studioso, diversamente, pro-

[4] R. Ruffilli, *La formazione del progetto democratico cristiano nella società italiana dopo il fascismo*, in *Democrazia Cristiana e Costituente nella società del dopoguerra* cit., vol. I, ora in Id., *Istituzioni Società Stato*, vol. III: *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, a cura di M.S. Piretti, Bologna, 1991, p. 269.

[5] Espressioni essenziali di tale tesi si trovano nei densi saggi di C. Pavone, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini* (1974), poi in Id., *Alle origini della repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, 1995, pp. 70-159 e di G. Quazza, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Milano, 1976.

poneva di analizzare e specificare la «difficile opera di mediazione sul piano ideologico ancor prima che politico», messa in atto proprio dai grandi partiti per elaborare una comune piattaforma politico-istituzionale e per collegare gli obiettivi della ricostruzione democratica allo «Stato liberal-nazionale a base parlamentare [...] riconosciuto come l'alveo di una storia comune nel quale occorreva, in primo luogo, immettersi»[6].

Traniello, quindi, individuava nell'opera della Costituente il passaggio decisivo per la legittimazione dei partiti di massa che, dopo la stagione resistenziale, si erano affermati senza che nei loro elettorati si fosse compiuta del tutto l'emancipazione dai retaggi del fascismo o dalle varie tendenze rivoluzionarie verso forme di monopolizzazione del potere[7]; secondo lo studioso, la Costituente, peraltro preservata dai riflessi della crisi di governo del maggio del '47, rivelò la sua vitalità non solo per aver tentato di definire sul piano formale una tavola di valori condivisibili dalla comunità nazionale, ma anche per aver colmato i difetti di legittimità dei partiti rispetto alle condizioni richieste per la sussistenza di un regime liberal-democratico; il tutto – potremmo aggiungere – sulla base di quelle motivazioni etico-civili e politico-istituzionali alle quali si è accennato e che sono, almeno in parte, ancora da esplorare. In sostanza, questa lettura dell'autonomia e della complementarità nelle quali si svolsero i due maggiori processi post-resistenziali (quello politico e quello costituzionale), riproponeva in tutta la sua complessità il problema dei nessi tra antifascismo e Costituzione.

[6] F. Traniello, *Stato e partiti (per un dibattito storiografico)*, in *Democrazia Cristiana e Costituente nella società del dopoguerra* cit., vol. II, p. 541.

[7] Traniello scriveva in proposito: «l'impasse più difficile che il PCI di Togliatti e la DC di De Gasperi si trovarono di fronte in varia misura, consisteva nel fatto che i rispettivi "mondi" cui facevano riferimento tendevano a identificare se stessi non con una parte della società, ma con un'intera società, o con un modello di società e di Stato», *ibidem*, p. 553.

2. *Antifascismo e Costituzione nel dibattito recente*

Riportare, dunque, l'attenzione sulla questione dei nessi tra antifascismo e Costituzione e dell'incidenza che i maggiori partiti antifascisti ebbero nell'elaborazione di quest'ultima, oggi non è facile, anche se si è mossi unicamente dai sopracitati intenti storiografici. Si tratta, infatti, di una questione che, come è ben noto, non è affatto nuova, essendo sorta – si può dire – già nella fase di preparazione del testo costituzionale[8], ma che da almeno un decennio pare aver acquisito un significato nevralgico in ordine alla soluzione della crisi in cui versa il sistema politico italiano. In realtà, nessuno ha mai sottaciuto o minimizzato i riflessi, anche sul piano dei contenuti (quindi, non solo su quello dei simboli), delle idealità della Resistenza sul testo costituzionale. Nessuno, cioè, ha messo in dubbio che, come sostenne Costantino Mortati, «la nostra Costituzione si collega al grande moto di rinnovamento espresso dalla Resistenza, che ha come motivo ispiratore il potenziamento della persona umana in ogni campo della vita associata, nonché l'attuazione delle condizioni necessarie ad una più intima e vissuta solidarietà nell'interno di ogni Stato e fra le nazioni»[9]. Anzi, proprio dall'evidenza di tale dato storico, richiamato da un autorevole padre costituente democristiano (ma non solo da lui), si sono sviluppate le critiche sia sui caratteri della Costituzione, sia sui modi nei quali essa è stata applicata nell'intera storia repubblicana. Non va dimenticato, peraltro, che tali critiche hanno insistito in particolar modo

[8] Un'efficace sintesi delle modalità nelle quali si svilupparono i primi, e spesso opposti tra loro, atteggiamenti critici verso la Costituzione in P. Scoppola, *Introduzione* a F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Roma, 1993, pp. 12-15. In particolare per le critiche di matrice azionista, cfr. G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione. La rivoluzione democratica (1942-1947)*, Milano, 1982, *passim*.

[9] C. Mortati, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in AA.VV., *Il secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia 1945-1955*, Roma, 1955, p. 407.

«sull'incapacità, più o meno strutturale dei cattolici, e dei democristiani in ispecie, di far funzionare il regime liberal-democratico», quindi, sull'opposizione della DC verso ogni forma di alternanza al potere e, in sostanza, sulla sua «mancanza di senso dello Stato»[10].

Specie negli ultimi anni Ottanta con l'insorgere di giustificate tendenze a risolvere in un'unica soluzione istituzionale il deterioramento del nostro sistema di «democrazia consensuale»[11], si è giunti, pur con indirizzi e intenti diversi, a prospettare una revisione più o meno completa del testo costituzionale; il tutto per ripristinare la legalità nel nostro sistema e per legittimare nuove modalità di svolgimento e di controllo dei processi decisionali. Quindi, se si è diffusa l'opinione che le attuali norme giuridiche nonché le istituzioni che regolano la nostra convivenza hanno subito una perdita verticale di efficienza e di credibilità; se sono scemati i tradizionali riferimenti etici e politici della comunità nazionale, se, infine, il processo di transizione verso un «nuovo» assetto democratico non pare concludersi anche perché, secondo alcuni, non sono neanche state poste le premesse di una sua conclusione soddisfacente, è divenuto pressoché obbligatorio chiamare in causa, su più piani, l'intero processo democratico dell'ultimo cinquantennio, a partire dalle sue origini costituzionali. In tal senso, si è riaperto il dibattito, già avviato in senso critico da Del Noce, se l'antifascismo sia stato un'importante, anche se contrastata, «unità di fatto» tra forze diverse che riuscì a sollevare il paese dalla guerra, lasciando però immutate profonde differenze etico-politiche, specie tra DC e PCI, o se il riferimento all'antifascismo sia da conservare come un valore «costante» da opporre ancora ad un'altra costante, questa volta

[10] R. Ruffilli, *La DC e i problemi dello Stato democratico, 1943-1960*, (1976), ora in Id., *Istituzioni Società Stato* cit., vol. III, p. 28.

[11] Si tratta del modello di «democrazia consensuale», che si fonda sull'adozione del sistema proporzionale, secondo la tipizzazione di A. Lijpart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, pp. 11-46.

negativa, perdurante nella nostra vicenda democratica e incarnata dalle rinnovate forme assunte dal fascismo[12].

Per l'interesse circoscritto di questo saggio, si può solo rilevare che l'odierna riproposizione dei nessi tra antifascismo e Costituzione pare incentrarsi prevalentemente su un unico nodo storiografico, peraltro di rilevante interesse: cioè, se la cultura dell'antifascismo riuscì a segnare, attraverso la Carta repubblicana, una reale discontinuità con il passato (quindi, con l'intero passato della storia nazionale) o, viceversa, se, nonostante il rinnovamento di intenzioni e di princìpi indotto dalla Resistenza, i partiti antifascisti non riuscirono che a riproporre, specie a livello dell'ordinamento, i difetti del precedente assetto istituzionale.

Su un primo versante, si sono fatti coincidere, senza alcun residuo, i concetti cardine del cosiddetto «paradigma antifascista» con la cultura democratica *tout-court*, maturata nella Resistenza e, quindi, depurata di quella incomprensione delle esigenze della società di massa che l'avevano segnata in precedenza, fino a farla soccombere di fronte al fascismo[13]. In tal senso, non solo si ribadisce il dato noto che il patto costituzionale fu espressione di una comune base di valori antifascisti, ma si avvalora la difesa attuale della Costituzione, anche nei suoi aspetti ordinamentali, per le potenzialità democratiche di cui è dotata in virtù del suo carattere antifascista[14].

Su un altro versante, si obietta che proprio l'inequivoco innesto tra la cultura resistenziale e quella costituzionale ha penalizzato quest'ultima in un modo che nel tempo si è rivelato sempre più evidente; ragion per cui la nostra Costituzione non è (come si è tradizionalmente argo-

[12] Mi riferisco alle posizioni che il filosofo cattolico espresse nei primi anni Settanta per denunciare l'uso strumentale dell'unità antifascista, che rischiava di perpetuare lo stato di subordinazione culturale del cattolicesimo nei confronti del comunismo, cfr. ora A. Del Noce, *Fascismo e antifascismo. Errori della cultura*, Milano, 1995.

[13] Cfr. G. De Luna-M. Revelli, *Fascismo e antifascismo. Le idee, le identità*, Firenze, 1995, spec. pp. 30-31.

[14] Cfr. ivi, pp. 163-165.

mentato) inattuata o tradita, ma semplicemente, per dirla con Giorgio Rebuffa, «impossibile»[15]. Infatti, secondo questo studioso, il patto costituzionale fu stipulato in nome di un «simbolo», quello dell'unità antifascista, da forze, tra le quali la Chiesa e i cattolici, dotate in prevalenza di una cultura «di movimento», legata, cioè, alla retorica affermazione dei nuovi diritti sociali, piuttosto che di una vera e propria cultura costituzionale ispirata ai princìpi giusliberali[16]. La carenza di tali princìpi, generalizzata nei partiti antifascisti, ha impedito che avvenisse una reale cesura con il passato; cioè che si realizzasse, a livello progettuale e istituzionale, la pur celebrata discontinuità con l'intera storia costituzionale italiana[17] che, da un lato, avrebbe dovuto risolvere gli endemici problemi dei rapporti tra i poteri (a partire da quelli tra esecutivo e parlamento) e, dall'altro, avrebbe dovuto mettere in moto i meccanismi adatti a ripristinare la responsabilità politica e civica dei cittadini e dei partiti[18].

In sostanza, quindi, sul primo versante il carattere democratico della Costituzione deriva dal fatto che in essa si riuscì a superare il modello formale del costituzionalismo liberale; sul secondo versante, viceversa, i difetti della Costituzione sono imputabili al fatto che in essa i princìpi giusliberali non si sono tradotti sul piano normativo nella necessaria divisione di ruolo e di funzioni dei poteri e nell'altrettanto necessaria codificazione dei loro rapporti.

[15] Cfr. G. Rebuffa, *La Costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, 1995.

[16] Per Rebuffa tutte le culture politiche italiane «sono state culture politiche extraparlamentari», in particolare «la tradizione cattolica per la quale la sede della politica è la stessa dell'esercizio pastorale, la Chiesa e le sue espressioni secolari, a cominciare dal partito cattolico», ivi, p. 13.

[17] Una tesi di fondo del volume in esame è che nella storia nazionale non esiste discontinuità a livello istituzionale, bensì «una lunga continuità, quasi un'unica costituzione che ha assunto diverse vesti formali», ivi, p. 8.

[18] Cfr. ivi, pp. 69 ss.

3. *Questioni di metodo*

Il dato singolare delle suddette interpretazioni (per tanti versi paradigmatiche di quest'ultima stagione di studi sull'argomento), al di là delle suggestioni presenti in ciascuna di esse, è quello di muovere da posizioni almeno in parte speculari per giungere a conclusioni alternative tra loro. Riconducono entrambe, infatti, l'elaborazione costituzionale all'esclusiva ispirazione antifascista, giudicando, però, come si è accennato, la «cultura democratica e antifascista» in modo divergente. Nella Carta, per gli uni, si coagulò il meglio della cultura democratica ottonovecentesca, per gli altri, il modello di democrazia costituzionale espresso dalla Costituente non ha potuto non rivelare elementi di progressiva incompatibilità con i canoni del costituzionalismo giusliberale. Questi profili interpretativi, come è ovvio, sono legittimi; il loro limite consiste nel fatto che i diversi giudizi sulla Costituzione risultano modellati soprattutto a partire dalla visione complessiva che ciascuno studioso riporta della vita costituzionale nell'età repubblicana. Di conseguenza, la stessa spiegazione dei nessi culturali tra antifascismo e Costituzione viene a dipendere (e non poco) dalle controverse valutazioni sul ruolo surrogatorio dello Stato svolto nel dopoguerra dai grandi partiti, a iniziare dalla DC; in tal senso, il giudizio sulla Costituzione si combina con la non nuova *querelle* relativa agli intenti perseguiti dagli stessi partiti, e in questo caso specie dal PCI, per dotare di permanente attualità la Resistenza (la sua storia assieme al suo mito), al fine di tener fuori dal recinto costituzionale ogni forza che avesse riferimenti culturali diversi. In sostanza, oggi la Costituzione conserva o ha perso i suoi titoli di legittimità in ordine al giudizio che si dà dell'antifascismo, non solo in riferimento alla stagione resistenziale, ma anche alla sua evoluzione successiva.

Procedere, però, nelle suddette direzioni, per forza di cose alquanto ideologizzate, se è giustificato dall'oggetto della contesa attuale (il «che fare della Costituzione del 1948?»), rischia di non rispondere a quelle rigorose istan-

ze storiografiche di cui, peraltro, tutti oggi reclamano il rispetto. In realtà, un criterio utile per uscire dall'*impasse* in cui versa il dibattito lo fornisce Pietro Scoppola quando afferma che «l'antifascismo [...] non esaurisce le ragioni della democrazia», il che significa che «la democrazia non può che essere antifascista, ma [che] non ogni antifascismo è necessariamente democratico»[19]. Tale affermazione non significa, comunque, disincagliare la Costituzione dalla sua origine storica, cioè da quello che fu, secondo la già ricordata e autorevole testimonianza di Mortati, il «grande moto di rinnovamento della Resistenza»; del resto, lo stesso Scoppola definisce l'opera costituzionale come l'atto nel quale l'antifascismo è stato «declinato» in termini «positivi e democratici»[20]. Piuttosto, la corretta rilevazione dei caratteri culturali specifici e, insieme, storici della «democrazia» ripropone la prospettiva di contestualizzare i nessi tra antifascismo e Costituzione, al di là dei giudizi di valore su quest'ultima. Rimane, quindi, essenziale per la valutazione dell'opera dei costituenti, e anche dei loro necessari «compromessi», la preliminare distinzione (proposta, come s'è detto, da Traniello) tra il processo politico e quello costituzionale avviatisi con la Resistenza. Ciò per considerare l'elaborazione costituzionale nei caratteri che le furono propri, cioè come il risultato di quei mutamenti e di quelle evoluzioni avvenute in diverse aree politico-culturali (con tradizioni democratiche e non) che si confrontarono con la trasformazione del regime e, dopo la fine dell'esperienza dei governi del CLN, con l'affermazione, in forme dominanti rispetto all'età liberale, del sistema dei partiti. Una prospettiva utile, quindi, può divenire quella di portare un'attenzione nuova alla stagione di transizione che si aprì con la cosiddetta prima «costituzione provvisoria», inaugurata dal primo governo Bonomi e che si concluse con la seconda «costituzione provvisoria», attraverso

[19] P. Scoppola, *L'antifascismo come presupposto*, in J. Jacobelli (a cura di), *Il fascismo e gli storici d'oggi*, Roma-Bari, 1988, p. 100.

[20] Cfr. P. Scoppola, *25 aprile. Liberazione*, Torino, 1995, spec. pp. 57-60.

la quale De Gasperi definì limiti e prospettive operative dell'Assemblea Costituente. Tornare, sia pure in via preliminare, a questa fase di transizione può significare una rivisitazione globale o limitata del «laboratorio costituzionale»; una verifica, cioè, dei diversi progetti costituzionali che ebbero modo di esprimersi in tutte le forme più radicali (sia in senso innovatore, che in senso conservatore), prima di misurarsi con le opportunità o le necessità di convergere e di «compromettersi» nell'elaborazione del testo costituzionale.

Naturalmente, l'intenzione di contestualizzare i percorsi costituzionali contrasta con un'analisi che si limiti a misurare, in modo astratto, le compatibilità o, viceversa, le incongruenze tra i progetti emersi nelle varie aree culturali e i princìpi giusliberali. Allo stesso modo, essa contrasta con una generica verifica delle corrispondenze tra i modelli istituzionali dell'ultimo dopoguerra e quelli del prefascismo; questo perché, secondo l'opportuna precisazione metodologica di Ugo De Siervo, da un lato, «gli elementi di omogeneità derivanti da tutta la eredità della tradizione giuridica liberale prefascista vanno [...] considerati insieme alle ripercussioni di non poco rilievo sulle culture giuridiche europee delle complesse e diverse esperienze fatte negli ordinamenti statuali successivi alla prima guerra mondiale» e, dall'altro, perché «appare assolutamente antistorico non valutare quanto radicalmente muta il significato di un medesimo istituto giuridico a seconda del contesto storico e dello stesso complessivo assetto istituzionale nel quale si colloca, nonché dello stesso tipo di soggetti politici e sociali ivi operanti»[21]. In sostanza, la storiografia non può non tener conto delle analisi sull'evoluzione complessiva del costituzionalismo italiano ed europeo che ha indotto, e non da oggi, i giuristi a definire, nella loro ottica specifica, pregi e limiti dell'azione dei costituenti e della stessa scrittura costituzionale, ma a non

[21] U. De Siervo, *Introduzione*, a Id. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica* cit., vol. I, pp. 16-17.

mettere in dubbio la loro coerenza con i modelli statuali democratici emersi dopo la sconfitta dei totalitarismi; coerenza attraverso la quale la Carta repubblicana del 1948 non solo istituiva ruoli e funzioni dei poteri pubblici, ma «costituzionalizzava» i diritti sociali delle comunità organizzate accanto a quelli individuali dei cittadini[22].

In particolare, le stesse precisazioni di metodo valgono per l'apporto dell'area cattolica, anche quando, come in questa sede, l'analisi si limita ad alcune posizioni meno studiate, ma che ebbero un sicuro rilievo nella elaborazione della Carta. Proprio un esame delle analogie e delle differenze presenti in tali posizioni, spesso trascurate dagli studiosi, sul significato e sui fini dell'opera costituente consente, infatti, di verificare se e come si espresse la cultura istituzionale dei cattolici; se quest'ultima fu unicamente indirizzata dalla dottrina sociale cristiana, intesa con un esclusivo carattere metastorico (e, quindi, come parte essenziale della teologia morale), o, diversamente, se essa fu ispirata sia dalla stessa dottrina, ma intesa come filosofia dell'agire nella vicenda storica, sia da tradizioni costituzionalistiche che avevano le loro radici nell'esperienza del cattolicesimo liberale risorgimentale e nell'esperienza del popolarismo o che, comunque, si erano confrontate con i temi della crisi dello Stato a partire dagli anni Venti e Trenta[23].

[22] Per le premesse culturali, sia giuridiche che politiche, che determinarono le svolte del costituzionalismo nell'ultimo dopoguerra, rinvio sia al saggio di G. Zagrebelski, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, sia alla sintesi di G.G. Floridia, *La Costituzione*, in G. Pasquino (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995, pp. 5-31.

[23] Mi sia consentito di rinviare per uno schema interpretativo delle culture istituzionali dei cattolici italiani a N. Antonetti, *Il movimento cattolico e le questioni istituzionali*, in F. Traniello e G. Campanini (a cura di), *Dizionario storico del Movimento cattolico in Italia (1980-1990)*, Genova, 1997, pp. 54-63.

4. *Stato, Nazione e garanzie costituzionali*

«Benché non interessi quasi nessuno, pure si parla di Costituzione», con questi accenti perplessi Giuseppe Capograssi nel giugno 1945 avviava alcune considerazioni sulle prospettive che si erano aperte in vista dell'elezione di un'Assemblea Costituente, stabilita dal DLL del 3 luglio 1944[24]. Il giurista cattolico spiegava di essere fortemente preoccupato dal fatto che tutto il costituzionalismo del dopoguerra si stesse muovendo a «codificare le esigenze passionali e letterarie più che effettive di quel momento», quasi con la pretesa di racchiudere nei nuovi testi costituzionali «l'indice di un buon manuale universitario». Al contrario, per lui una Costituzione «è qualcosa di essenzialmente pratico e deve esprimere una persuasione comune»; in altre parole, anche nella situazione del dopoguerra, l'elaborazione di una Carta costituzionale, sulla base della tradizione giuridica liberale dell'Europa, doveva comprendere unicamente una specifica e nuova combinazione tra la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti; ciò per evitare il ripetersi, sotto altre forme, di prevaricazioni dittatoriali e, insieme, per lasciare «libera spontaneità» alle forme della vita associata[25].

Una prima lettura di questo articolo induce a pensare al pessimismo per il difficile clima politico seguito alla Liberazione: al pessimismo di un cattolico con animo liberale che era tentato da una sorta di nostalgia per un «mi-

[24] G. Capograssi, *Dubbi sulla Costituzione*, in «Meridiano», 1-15 giugno 1945, ora in Id., *Opere*, vol. VI, Milano, 1959, p. 105. L'articolo apparve nell'ultimo periodo del governo presieduto da Ferruccio Parri e, quindi, ancora nella stagione della cosiddetta «costituzione provvisoria» avviata dal DLL 3 luglio 1944 n. 151, emanato dal primo governo Bonomi, che prevedeva l'elezione a suffragio universale diretto di un'Assemblea Costituente con il compito di «deliberare la nuova Costituzione dello Stato»; per un preciso profilo giuridico e istituzionale di quella stagione, cfr. U. De Siervo, *Il nodo istituzionale (1943-1946)*, in *Il Parlamento italiano*, vol. XIII: *Dalla Resistenza alla Democrazia*, Milano, 1989, pp. 79-110.

[25] *Dubbi sulla Costituzione* cit., pp. 105-106.

tico» passato ordinato e garantito dalla legge. In realtà, l'interpretazione dell'atteggiamento di Capograssi è più complessa, non solo perché lo studioso, come vedremo di seguito, ne chiarì le ragioni in qualche altro scritto del periodo, ma soprattutto perché la sua posizione era coerente con il modo nel quale da oltre un ventennio egli si era confrontato con la tematica costituzionale. Fu proprio Capograssi tra i pochi, nel 1922, a collegare il disfacimento istituzionale del primo dopoguerra all'insolubile crisi che si era creata nei rapporti tra le nuove istanze rappresentative (sia politiche che sociali) e l'ordinamento vigente; una crisi che non gli pareva più componibile nel quadro delle soluzioni proposte dalla dogmatica giuridica che si ispirava al modello dello Stato-persona elaborato da Orlando[26]. Di fatto, egli aveva auspicato il riconoscimento giuridico dei sindacati e degli enti regionali e la rimodulazione costituzionale del ruolo e delle funzioni statali, per inaugurare forme concrete di «cooperazione» tra governo, parlamento e formazioni sociali: tale prospettiva, comunque, non doveva intaccare la personalità giuridica dello Stato di diritto inteso, però, non come realtà originaria da cui dipendeva (almeno in teoria) tutto l'ordinamento giuridico amministrativo, bensì unicamente come «realtà effettiva e attiva del mondo storico»[27]. Di seguito, la percezione dei problemi giuridici legati all'affermarsi della democrazia di massa, indusse Capograssi nel ventennio fascista ad approfondire il tema dell'esplicitarsi dei

[26] Cfr. G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in Id., *Opere*, vol. I, Milano, 1959, pp. 405-573. Per la riflessione costituzionale di Capograssi si vedano C. Vasale, *Società e Stato nel pensiero di Giuseppe Capograssi*, Roma, 1972, e N. Antonetti, *Rappresentanza politica, sindacati e regioni tra la crisi dello Stato liberale e il fascismo*, in C. Carini (a cura di), *La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre*, Firenze, 1995, spec. pp. 27-32. Per un inquadramento della sua posizione nel panorama del costituzionalismo italiano coevo, cfr. P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, 1986, *ad indicem*.

[27] *La nuova democrazia diretta* cit., p. 445.

diritti, a partire dall'«esperienza comune» (individuale e sociale) fino alla loro sanzione statuale; in quest'ottica, Capograssi finiva sia per negare l'opinione corrente della giuspubblicistica del regime che attribuiva allo Stato l'esclusiva capacità creatrice del diritto, sia per distaccarsi dalle concezioni, come quella del pluralismo giuridico di Romano, che riconducevano all'ordinamento istituzionale ogni forma autonoma della società[28]. Su questo piano, infine, egli evidenziava che nella tradizione giuridica europea, ispirata ai valori della libertà e dell'autonomia, non era contemplato il potere dello Stato (quindi, anche dello Stato fascista) di inglobare i corpi economici e sociali della nazione, attraverso un'eccedente burocratizzazione[29].

Non conosciamo in dettaglio l'apporto di Capograssi all'elaborazione, avviatasi nel luglio del '43, di quei «principii di un ordinamento sociale cristiano», pubblicati nel 1945 e ricordati come «Codice di Camaldoli»[30]; certo è, però, che nel capitolo primo del documento, dedicato non a caso allo Stato, emergono alcuni elementi significativi della sua riflessione. Vi erano definiti, infatti, il ruolo

[28] Cfr. per questa posizione soprattutto G. Capograssi, *Analisi dell'esperienza comune* (1930), ora in Id., *Opere*, vol. II, Milano, 1959, pp. 3-210. Sulla dottrina del pluralismo giuridico di Romano, si veda in generale M. Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986, pp. 311-346.

[29] Cfr. G. Capograssi, *Studi sull'esperienza giuridica* (1932), ora *ibidem*, pp. 211-373. Sul significato di queste opere nell'itinerario filosofico-giuridico di Capograssi, si veda l'analisi di uno dei suoi maggiori studiosi, M. D'Addio, *Storia e politica in G. Capograssi*, in F. Mercadante (a cura di), *Due convegni su Giuseppe Capograssi (Roma-Sulmona 1986)*, Milano, 1990, pp. 35 ss.

[30] Cfr. *Per la comunità cristiana. Princìpi dell'ordinamento sociale*, Roma, 1945; a p. XVI della *Presentazione* si ricorda il nome di Capograssi accanto a quello di altri che avevano collaborato o erano stati consultati sui singoli temi del documento. Una nuova edizione del documento è in «Civitas», febbraio 1982, pp. 61-152. Sul significato del Codice si rinvia solo a M.L. Paronetto Valier, *Il Codice di Camaldoli tra storia e utopia*, in «Studium», 1, 1978 e G. Campanini, *Personalismo e democrazia*, Bologna, 1987.

giuridico e il principio unitario dell'azione dello Stato; si richiamava che a quest'ultimo toccava garantire i diritti (sia degli individui, sia delle «comunità»), mentre si rilanciava la funzione unicamente sussidiaria delle istituzioni e dei poteri politici nei processi sociali ed economici. Fissati, quindi, prerogative e limiti dell'azione giuridica e sollecitate forme di partecipazione e di controllo dell'autorità pubblica da parte dei cittadini, si stigmatizzavano le concezioni assolutistiche della «sovranità» (sia dello Stato che del corpo sociale, se inteso come «totalità») perché portatrici di tendenze alla «tirannia»: e quest'ultima, come si scrisse, «non è altro che la politica che sopraffà il diritto»[31].

In effetti, il problema posto dal «Codice», e di cui Capograssi si mostrò del tutto consapevole, era divenuto cruciale nel 1945, quando si trattò di prospettare la ricomposizione nello Stato postfascista delle ragioni della «politica» con quelle del «diritto»; ricomposizione complessa e rischiosa dal punto di vista costituzionale perché, come si è ben colto, investiva l'intera tematica del «potere costituente», cioè di un potere che per sua natura non poteva che essere «politico» e, insieme, delegato a definire la struttura giuridica del nuovo regime democratico[32]. I giuristi dell'area cattolica in genere non difesero la tradizionale concezione relativa all'esclusiva dipendenza dell'ordinamento positivo dai poteri dello Stato, ma, come si accennerà di seguito, posero con ottiche diverse il problema degli obiettivi e dei limiti del potere costituente; in altre parole, in quest'area culturale la discontinuità dalle concezioni dello Stato-persona si produceva in modo per così dire naturale, perché fondata su basi teoriche rassodate da tempo, mentre tutte le sollecitazioni nonché tutti i timori che emergevano verso gli indirizzi che avrebbe preso l'elaborazione costituzionale, nascevano da conside-

[31] *Per la comunità cristiana* cit., p. 13.

[32] Cfr. M. Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, pp. 55 ss.

razioni non uniformi sull'attribuzione di poteri e responsabilità per la fondazione di un nuovo diritto pubblico.

In particolare, Capograssi rimase del tutto coerente con le sue posizioni, ma non nascondeva forti «dubbi» sulle modalità che si prospettavano per la definizione giuridica del nuovo ordinamento; infatti volse l'attenzione alle difficoltà sostanziali nelle quali si andava originando il processo costituente e che potevano comprometterne lo svolgimento. Tali difficoltà non riguardavano che marginalmente la situazione di «pura concorrenzialità» nella quale agivano i partiti e che precludeva loro una piena consapevolezza della crisi giuridica che avvolgeva il paese[33], piuttosto erano conseguenza di un fenomeno di portata sovranazionale che si manifestava con la «fine» dello Stato nazionale. Questo si era «distrutto da sé» in una lunga vicenda nella quale la politica della «forza» aveva obnubilato i diritti delle nazioni; con la guerra infatti, a suo avviso, era caduta anche la «funzione primaria» dello Stato: «quell'alta e profonda funzione di difesa dell'individualità nazionale, cioè in definitiva della libertà di vita di un popolo»[34]. Per Capograssi, quindi, il pericolo fondamentale che correvano le nuove progettazioni democratiche, in Italia come altrove, era quello di ripetere gli errori del passato, cioè di credere che la Costituzione fosse un insieme di regole e norme, una volta imposte dallo Stato-nazione ed ora riproposte, sia pure sostanzialmente trasformate, dai partiti; al contrario, proprio la consapevolezza del fallimento storico degli Stati nazionali richiedeva la soluzione preliminare di un grave «dilemma», cioè se «con lo Stato nazionale che muore, muore anche [...] la vita della singola nazionalità»[35].

Capograssi affrontava il «dilemma» da un duplice

[33] Cfr. G. Capograssi, *Disciplina di partito*, in «Meridiano», 1° febbraio 1945, ora in «Nuova Antologia», aprile-giugno 1994, pp. 367-371.

[34] G. Capograssi, *La fine dello Stato nazionale*, in «Ecclesia», 12, 1945, ora in *Opere* cit., vol. VI, p. 123.

[35] *Ibidem*.

punto di vista, culturale e giuridico, avendo presenti la disgregazione e la crisi di «valori umani» in cui versava il paese. A suo avviso, la scomparsa di tutti gli istituti e i riferimenti pubblici non era che l'atto finale, segnato da un conflitto «apocalittico», di un più antico processo di autodissoluzione degli Stati nazionali; un processo insorto con evidenti giustificazioni ideologiche e mirato alla progressiva assunzione nella esclusiva «sovranità» dello Stato di tutte le specificità e le libertà della nazione[36]. Lo stesso concetto di nazione, che nel senso proprio andava intesa come «la individualità dei vari popoli nella storia», era stato piegato in quello di «nazionalismo», finendo per ispirare gli imperialismi recenti e passati e, in ultimo, il bellicismo degli Stati totalitari.

Capograssi individuava una sola via per il superamento della crisi di identità che avvolgeva il paese[37]: quella del ripristino di un rapporto giuridicamente corretto tra la «sovranità» dello Stato e quella della nazione. Nella Costituente i partiti avrebbero, cioè, dovuto «mantenere il punto fermo del diritto», per ordinare e realizzare «nelle forme e nelle istituzioni essenziali» la parte viva del-

36 Che Capograssi invertisse il tratto totalitario dei rapporti tra Stato e nazione, così come era stato elaborato dai giuristi del fascismo, è chiaro; basta verificare la voce di C. Costamagna, *Nazione*, in *Dizionario di Politica*, a cura del Partito Nazionale Fascista, vol. III, XVIII E.F. [1940], dove si legge che la «sintesi» tra nazione e Stato «viene raggiunta dalla dottrina fascista, la quale postula l'integrale realizzazione della nazione nello Stato e a tale effetto attribuisce allo Stato un valore totalitario» (p. 264).

37 In tutti gli scritti citati Capograssi richiamava quei diffusi sentimenti di smarrimento suscitati nel dopoguerra dalla dissoluzione dello Stato, recentemente rivisitati in polemica con la «partitizzazione dell'idea di nazione» e con l'attribuzione di una peculiarità antifascista alla Costituzione, cfr. E. Galli Della Loggia, *La morte della patria*, Roma-Bari, 1996. Solo che nel caso di Capograssi (come di altri studiosi cattolici), bisogna riconoscere che il suo sforzo più che alla denuncia di una condizione era mirato, non casualmente, a prospettare una riflessione sia sulle premesse storiche della crisi, sia sulle possibilità di una fuoriuscita da essa con strumenti tratti dalla civiltà del diritto.

l'ordinamento positivo connaturata all'esperienza individuale e sociale e sopravvissuta all'esperienza «demoniaca» della guerra[38]; in altre parole, bisognava invertire il percorso di formazione delle norme costituzionali, da quello tradizionale (dallo Stato alla nazione) ad un tracciato inedito che partiva dalla «individualità nazionale», attraverso una mediazione politica che non snaturasse gli elementi di libertà e di autonomia della società. Tale complessa operazione giuridico-politica doveva comunque approdare a restituire allo Stato un ruolo «ordinatore», con la definizione di una norma fondamentale che fissava i princìpi di libertà e di garanzia dei diritti e li rendeva indisponibili agli stessi poteri costituiti e alle maggioranze politiche che in essi agivano. In sostanza, il giurista affermava che il processo costituente non poteva sottrarsi a questi compiti, senza però andare oltre.

A partire dalla Liberazione, tale programma garantista era alternativo al progetto «radicalmente» democratico, sviluppato specie dal Partito d'Azione, per la stabilizzazione dei CLNAI con funzioni esclusive di rappresentanza e di governo; progetto che lasciava intravvedere la possibilità che nella futura Assemblea Costituente si sancisse il compimento della «rivoluzione» antifascista, superando assieme la forma-Stato e la forma-governo sia del periodo fascista sia dell'età liberale. In altre parole: ancor prima che i partiti si sottoponessero a qualsiasi verifica elettorale, si svolgeva sul piano teorico (e non solo) un conflitto «strutturale» tra le ragioni della democrazia e le ragioni

[38] Cfr. G. Capograssi, *Il problema fondamentale*, in «Iustitia», gennaio 1949, ora in «Nuova Antologia», cit., p. 389. Sul tema dei diritti così come fu definito da Capograssi, si vedano le acute osservazioni di F. Mercadante, *L'individuo tra diritti e bisogni*, in *Due Convegni su Giuseppe Capograssi* cit., spec. pp. 1196 ss. Sul tema dell'origine individuale e sociale dei diritti Capograssi mantenne la sua distinzione da Romano; questi, peraltro, rilevava puntualmente che «l'acuto studioso» Capograssi con le sue posizioni contrastava la concezione della necessaria giuridificazione o istituzionalizzazione della società, cfr. S. Romano, *Diritto e morale* (marzo 1944), poi in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico* (ristampa inalterata), Milano, 1953, pp. 68-71.

legalitarie della nuova convivenza civile[39]: un conflitto antico sull'esercizio della sovranità che aveva visto opporsi, già alle origini del costituzionalismo contemporaneo, l'indirizzo a stabilire il primato assoluto della politica nella regolazione degli assetti di governo all'altro indirizzo volto a sovraordinare le norme costituzionali ad ogni scelta in materia istituzionale[40].

5. *Funzioni e limiti della Costituente: il parere dei giuristi*

Capograssi non assunse impegni politici diretti nella nuova stagione[41]; si limitò a porre alcuni dei problemi essenziali destinati ad essere ripresi e risolti in vario modo dai cattolici prima e durante la stagione della Costituente. Soprattutto Egidio Tosato ripercorse la traccia capograssiana affrontando la questione delle modalità giuridiche attraverso le quali si potevano garantire i diritti: però non in astratto, bensì nella concreta prospettiva di fondare un regime costituzionale democratico, inteso «come regime

[39] Sulle differenze «strutturali» presenti nei programmi democratici dei singoli partiti antifascisti si esprimeva Ruffilli, il quale, però, coglieva nei medesimi programmi «le tendenze a una loro composizione», R. Ruffilli, *La DC e i problemi dello Stato democratico, 1943-1960* cit., p. 37. In questo senso, va rilevato che, con tratti originali, nel 1944 sul versante azionista Calamandrei individuava nel ripristino della «legalità» il problema comune dei partiti «per l'avvenire» e scriveva di una legalità fondata su regole nuove condivise per la difesa dei diritti di libertà e della giustizia sociale: cfr. P. Calamandrei, *La crisi della legalità* (1944), ora in Id., *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1996, spec. pp. 10-11.

[40] Può essere utile ricordare che già nel 1776 il democratico Thomas Jefferson sottolineava il principio che solo in base ai dettami fissati in una Costituzione scritta diveniva legittimo scegliere una forma di governo: cfr. M. Sylvers, *Il pensiero politico e sociale di Thomas Jefferson*, Manduria, 1993, p. 51.

[41] Capograssi continuò il suo magistero universitario e nel 1955 (un anno prima della morte) fu nominato giudice della Corte Costituzionale; di lui si veda ora il profilo tracciato da M. D'Addio, *Giuseppe Capograssi*, in *Il Parlamento Italiano*, XV: *De Gasperi e la scelta occidentale*, Milano, 1991, pp. 324-326.

di compromesso e quindi di pace sociale»[42]. Il giurista rilevava che la divisione dei poteri della tradizione liberale se era stata utile per affermare «la preminenza del diritto [...] sull'intera attività dello Stato», in regime democratico da sola non serviva «a ristabilire l'impero delle norme ed a reintegrare i diritti e i legittimi interessi che vengono incostituzionalmente lesi»[43]; di conseguenza, i diritti individuali e collettivi dovevano essere salvaguardati anche da garanzie giurisdizionali stabilite ad ogni livello, fino a quello, ripreso dall'esperienza statunitense, della giurisdizione costituzionale. In più, la necessità di rendere indisponibili gli stessi diritti alle «esigenze della politica», induceva Tosato a profilare un'innovazione essenziale nel carattere della Costituzione; infatti affermava:

> Il governo democratico infatti è bensì il governo della maggioranza, non però di una maggioranza onnipotente incontrastata e incontrastabile, ma di una maggioranza che ha contro di sé, ineliminabile, una minoranza la quale ha pure i suoi diritti. E il governo della maggioranza è sopportabile solo se i diritti della minoranza vengono rispettati. Tali diritti non si esauriscono in quello negativo di critica e di opposizione ma comprendono anche positivamente tutti gli interessi costituzionalmente e rigidamente garantiti. Che la costituzione sia rigida, non possa cioè essere modificata se non attraverso un procedimento speciale, dato generalmente dalla esigenza di un numero di voti superiore a quello necessario per la legislazione ordinaria, significa appunto che la maggioranza non può far prevalere e imporre la sua volontà in ogni caso, ma che certe questioni fondamentali non possono essere risolte se non con l'accordo almeno in parte della minoranza[44].

[42] E. Tosato, *Garanzie delle leggi costituzionali*, in *Costituzione e Costituente. Atti della XIX Settimana Sociale dei cattolici d'Italia. Firenze 22-28 ottobre 1945*, Roma, 1960, p. 123.

[43] Ivi, pp. 113-114.

[44] Ivi, p. 123. È noto che, soppressa l'«elasticità» dello Statuto albertino, il principio *rigido* per la revisione costituzionale divenne un carattere essenziale della Costituzione repubblicana (art. 138) fino ad essere inteso come «l'innovazione più importante introdotta dalla Costituente al sistema precedente»: C. Mortati, *L'évolution constitutionelle italienne*, in *La Constitution italienne de 1948*, Paris, 1950, p. 37.

In tal modo il giurista, che avrebbe svolto un ruolo non secondario nell'Assemblea Costituente[45], non solo allineava la prospettiva costituzionale italiana a quella delle altre Carte democratiche novecentesche, ma, configurando la futura Costituzione come strumento rigido di garanzia, tracciava un indirizzo per razionalizzare a livello normativo i rapporti (nonché i compromessi) inevitabili che si sarebbero intrecciati tra le rappresentanze parlamentari e governative dei partiti.

Tosato espresse la sua posizione nel corso dei lavori della XIX Settimana Sociale dei cattolici, dedicata a *Costituzione e Costituente*, che si svolse a Firenze nell'ottobre del 1945, quando, cioè, era ancora vigente la cosiddetta «costituzione provvisoria». In realtà, il problema più urgente che in quella sede posero i convenuti fu di definire i limiti dei poteri che avrebbe avuto la Costituente, prima ancora di delinearne le funzioni; ciò non era casuale, perché vari relatori richiamarono le analogie tra le prospettive «ultrademocratiche» (o di *Politique d'abord*) avanzate da una parte dello schieramento dei partiti del CLN e quell'esercizio assoluto e quindi «funesto» del *pouvoir constituant* registratosi nella fase giacobina della Rivoluzione francese. Specialmente Antonio Amorth rilevava che considerare «il potere costituente come potere onnicomprensivo di tutti i poteri dello Stato» comportava due conseguenze estremamente gravi. Da un lato, a partire da tale concezione si sarebbe soppresso ogni fondamento, giuridico e di fatto, per la sussistenza nella stagione costituente sia di un potere esecutivo sia di una nor-

[45] Sulla componente più garantista e, in certo senso, moderata dei costituenti democristiani, si veda U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in «Jus», 1979, spec. pp. 142 ss. Per l'opera di Tosato si vedano in particolare, F. Bruno, *Il problema del governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato. Suggestione di modelli stranieri e spunti originali*, in «Il Politico», n. 1-2, 1981, pp. 127-155 e F. Lanchester, *Egidio Tosato e i comunisti alla Costituente* (1990), ora in Id., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994, pp. 123-138.

male e necessaria attività amministrativa. Da un altro lato, e soprattutto, la medesima concezione avrebbe portato a definire la Costituente come un potere «creativo» e «rivoluzionario» e non, come doveva essere, un potere ordinatore e riordinatore delle forme statali e sociali[46].

La questione posta da Amorth era stata affrontata con sensibilità diversa da Mortati in una riflessione critica già avviata nel periodo fascista. Mortati, infatti, si era staccato dalle concezioni dogmatiche del diritto pubblico per reimpostare l'intera tematica del significato delle costituzioni nello Stato moderno, muovendo dall'analisi delle modalità di attuazione delle leggi costituzionali. In tal senso, aveva colto che il centro propulsivo di tutti i poteri dello Stato risiedeva inevitabilmente nell'indirizzo politico del governo, inteso come potere di «direzione in conformità ai contenuti costituzionali medesimi»[47]. Tale considerazione permise al giurista, da un lato, di cogliere nel suo insieme «il senso unitario dell'intero ordinamento statale», cioè il necessario collegamento tra la norma costituzionale e il diritto positivo in tutte le sue esplicazioni, e, dall'altro, di esprimere la convinzione che, una volta superato il dualismo della tradizione liberale tra lo Stato e l'ordinamento positivo della società, si approdava all'idea che tra la costituzione «formale» e la costituzione «materiale» veniva ad esistere solo una distinzione concettuale, posta peraltro tra entità coesistenti e strettamente intrecciate tra loro[48].

[46] Cfr. A. Amorth, *Essenza e funzioni della Costituente*, in *Costituzione e Costituente* cit., pp. 141-142. Di questo dibattito sui limiti del potere costituente riferisce M.S. Piretti, *La Repubblica limitata. L'informazione cattolica e la Costituente*, Roma, 1976, pp. 51 ss.

[47] Il riferimento essenziale di tale teoria in C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico*, Roma, 1931; sul rilevante significato di tale opera nel panorama giuspubblicistico del periodo, cfr. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in M. Galizia e P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, spec. pp. 114 ss. (la citazione è a p. 140).

[48] Cfr. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, spec. pp. 94-98; su questo si veda Fioravanti, *ult. op. cit.*, pp. 142 ss.

Nel volume sulla *Costituente* del 1945 Mortati ribadiva che «lo Stato e il suo diritto nascono nel medesimo momento e che perciò sono da rigettare quelle teorie secondo le quali il diritto è necessariamente successivo allo Stato»[49]. Con tale convincimento egli argomentava sulla specificità giuridica e sugli elementi distintivi dello Stato; in particolare affermava che «ogni singolo Stato non viene ad esistere se non per il determinarsi di un principio organizzativo specifico», cioè di un suo «carattere differenziale»[50]. La conseguenza di tali premesse diveniva ovvia: una volta caduti o cessati, per qualsiasi motivo, i caratteri specifici dello Stato, non poteva che sopravvenire un potere costituente, cioè una volontà «originaria» legittimata a ricostruire lo Stato su nuovi princìpi organizzativi. In più, secondo Mortati il R.D. 25 luglio 1943, adottato per le dimissioni di Mussolini, non poteva essere considerato un «atto di ordinaria amministrazione» che consentisse il ritorno alle istituzioni del prefascismo[51]; di fatto, per lui tutti gli atti giuridici succeduti a quell'evento erano stati volti a correggere l'anomalia del persistere di forme istituzionali dei precedenti regimi (sia fascista che liberale), lasciando spazio ad alcuni governi e a una costituzione che erano sul piano formale e su quello sostanziale «provvisori». In modo corretto, quindi, il primo governo Bonomi, con i rappresentanti dei partiti del CLN, aveva stabilito l'elezione dell'Assemblea Costituente; e quest'ultima, come era verosimile immaginare, avrebbe prov-

[49] C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, 1945, ora in Id., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolta di scritti*, vol. I, Milano, 1972, pp. 14-15.

[50] Ivi, p. 25.

[51] Ivi, pp. 206 ss. Per le annotazioni a livello giuridico-formale di Mortati, nonché di Calamandrei, sul «colpo di Stato» della corona in occasione delle «dimissioni» di Mussolini e in relazione al rilievo che esso ebbe nella dinamica politico-istituzionale successiva, cfr. R. Ruffilli, *Quel primo compromesso. I contrasti e le mediazioni all'origine della Repubblica* (1987), ora in Id., *Istituzioni Società Stato* cit., vol. III, pp. 783 ss.

veduto a mutare sia la forma del governo che quella dello Stato.

La concezione mortatiana dei poteri originari della Costituente pareva catalogabile proprio tra quelle costituenti «creative», sulla cui pericolosità si era intrattenuto Amorth. In realtà, permanendo la diversità d'approccio al problema da parte dei due giuristi, anche Mortati si era soffermato ampiamente sul tema dei limiti della Costituente, collegandolo in modo diretto alle sue finalità. Infatti, egli riportava limiti e finalità del processo costituente a quella che gli pareva essere la storica evoluzione della sua fonte di legittimazione, cioè alla «sovranità popolare», la quale non poteva più essere applicata ad un concetto di popolo astratto e mitico, né a quello di nazione come pura entità etnica e pregiuridica. Al contrario, per lui la sovranità aveva già trovato la sua espressione concreta nelle forze politiche emerse dalla dissoluzione del regime fascista, cioè in quei partiti che «rappresentano» l'organizzazione della società e che, *limitando* i loro programmi, si rivelavano capaci di stabilire, in modo «formalmente» corretto e attraverso un «accordo sostanziale effettivo», le nuove norme e nuovi istituti costituzionali[52].

6. *Costituente e Nazione: il parere degli ecclesiastici*

Anche padre Antonio Messineo, prima nella Settimana Sociale di Firenze poi in un volume, tornò sul tema dei limiti da attribuire al potere costituente. Rifiutava, innanzi tutto, il modello «rivoluzionario» della sovranità popolare e, in alternativa, ammetteva che la sovranità popolare diveniva un concetto accettabile «purché per popolo si intenda l'intero organismo sociale compaginato in

[52] Cfr. C. Mortati, *La Costituente* cit., pp. 297-343. Sulle teorie costituzionali di Mortati e sul suo ruolo nella Costituente si è soffermato di recente P. Pombeni, *La Costituente. Un profilo storico-politico*, Bologna, 1995, spec. pp. 63-68.

ente politico e non il pulviscolo degli individui»[53]. Sulla base di questa concezione, il padre gesuita, da un lato, confermava che solo il suddetto «corpo politico» possedeva «il potere originario [...] di provvedere alla propria vita, creando istituzioni adatte al suo ordinato svolgimento»; dall'altro, con i parametri del giusnaturalismo cattolico, attribuiva solo ad esso la qualifica di depositario della «costituzione sostanziale», comprensiva delle «leggi prime e immanenti a qualsiasi organizzazione sociale» strutturata giuridicamente in uno Stato[54]. Di seguito, avviando un'esplicita controversia con Mortati, Messineo non identificava lo Stato con il suo ordinamento (con la «costituzione ordinaria»), perché quest'ultimo non era da intendersi, alla maniera mortatiana, come uno specifico principio di distinzione, bensì unicamente come strumento organizzativo. Quindi, in quanto tale, l'ordinamento per determinate contingenze storiche poteva dissolversi, senza però determinare la scomparsa dello Stato, fondato sulle norme della «costituzione sostanziale». Per Messineo, «lo Stato si dissolve soltanto se viene meno la coesione dei soci, difficile a disgregarsi»; in sostanza, come accadeva in Italia, si era dissolto l'ordinamento, ma solo con l'inabissarsi della nazione identificata nel suo corpo politico, si sarebbe assistito alla scomparsa dello Stato[55].

In effetti, la distanza che Messineo poneva tra le sue posizioni e quelle di Mortati era significativa sul versante teorico, ma più marcata sul versante pratico delle compe-

[53] A. Messineo, *Il potere costituente*, Roma, 1946, p. 57. Nella concezione, più volte ribadita dal padre gesuita e certo non nuova, del popolo come «corpo politico» o come «organismo» si rifletteva anche l'eco dell'uso che di essa fece Pio XII nel radiomessaggio del Natale 1944 per respingere il concetto dominante della «massa», stigmatizzata come «la nemica capitale della vera democrazia e del suo ideale di libertà e di uguaglianza», cfr. Pio XII, *Il problema della democrazia. Radiomessaggio per il Natale (24 dicembre 1944)*, ora in I. Giordani (a cura di), *Le encicliche sociali dei papi*, Roma, 1956[4], pp. 797 ss.

[54] *Il potere costituente* cit., pp. 51 ss.

[55] Ivi, pp. 59-60. Ovviamente, Messineo si riferiva polemicamente alla *Costituente* di Mortati.

tenze da attribuire alla Costituente. Mortati, infatti, in ogni occasione ribadiva l'opportunità di superare il tradizionale dualismo che contrapponeva la nazione allo Stato; questo perché occorreva «considerare la nazione come organo di quest'ordinamento più vasto comprendente le singole forme di Stato che si succedono nel tempo, con la competenza non più rivoluzionaria come si ritiene, ma legale, di operare il mutamento di queste forme»[56]. Il processo costituente, quindi, non poteva che coinvolgere la trasformazione sia delle forme organizzative della nazione sia di quelle dello Stato. Per Messineo, in modo diverso, la Costituente, proprio in quanto esclusivamente «potere giuridico», doveva essere dotata di poteri straordinari e temporanei per ricomporre in un ordinamento adeguato le «immutabili» forme della «costituzione sostanziale».

La distanza tra i due studiosi ricadeva immediatamente sul piano operativo delle prospettive costituzionali. Mortati attribuiva ai partiti il legittimo potere costituente; di qui, l'attenzione dedicata ai loro programmi e al sistema proporzionale per un reclutamento adeguato della loro rappresentanza[57]; di qui, ancora, la sua insistenza sulla necessità di apprestare una strumentazione istituzionale adeguata a favorire in quel dopoguerra l'integrazione «comunitaria» dei diritti soggettivi. Diversamente, per Messineo i partiti come tali, intesi cioè come insiemi di strutture e programmi autonomi, non potevano essere delegati all'opera costituente; a tale opera, invece, doveva essere preposta una rappresentanza dipendente «in tutto il tempo del suo esercizio dalla volontà del corpo politico, alla quale rimane legata da vincolo politico»; in altre parole, il gesuita non esitava a preferire una rappresentanza costituente dotata di un «mandato imperativo», revocabile

[56] C. Mortati, *La rilevanza giuridica del concetto di nazione* (marzo 1943), ora in Id., *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, 1972, p. 569.

[57] Cfr. *La Costituente* cit., pp. 247-290.

in ogni momento, e disposta in continuità a sottoporre i risultati del proprio lavoro a referendum[58].

Messineo condusse la sua polemica in modo molto rigoroso, introducendo nel dibattito notevoli elementi filosofici e giuridici e non tralasciando il richiamo alle «competenze» della Chiesa in campo sociale e politico; richiamo, peraltro, emerso fin dall'inizio del magistero di Pio XII[59]. In realtà, vari esegeti dell'insegnamento pontificio tesero ad espandere il concetto della competenza ecclesiale. Significativamente monsignor Giuseppe Siri ribadiva che «dopo le rivoluzioni», la Chiesa rimaneva l'unica depositaria delle soluzioni sociali e giuridiche, sviluppate «nel solco del diritto naturale». Da tale premessa l'ecclesiastico traeva alcuni postulati: il primo, che «la politica non deve creare il mondo, lo deve semplicemente governare e amministrare»; il secondo, che se di «filosofia politica applicata alla politica non ve ne può essere che una, [...] sono logici dei partiti amministrativi [sic], non sono affatto logici dei partiti a sfondo filosofico e con precise concezioni del mondo»[60].

Tralasciando il tema, peraltro noto, dell'inevitabile intreccio che si verificò in quella stagione nell'area cattolica tra ragioni politiche e ragioni «religiose», rimane da osservare che specie (ma non solo) da parte ecclesiastica, si confidò molto sull'ipotesi che il «corpo politico», strutturato nella «nazione cattolica», fosse capace, al di là e al di sopra dei partiti, di produrre, attraverso l'orientamento del magistero, le garanzie necessarie per la continuità storica e spirituale del paese, pur di fronte alle improcrastinabili modifiche dell'ordinamento giuridico. Talora, con

58 Cfr. *Il potere costituente* cit., p. 157.

59 In tal senso si può ricordare il richiamo che Pio XII fece già nel 1941 all'insegnamento di Leone XIII sulla «inoppugnabile competenza della Chiesa» nel giudizio sugli ordinamenti sociali e giuridici; cfr. Pio XII, *Radiomessaggio pel cinquantenario della Rerum Novarum (1° giugno 1941)*, in *Le encicliche sociali dei papi* cit., spec. pp. 719-720.

60 G. Siri, *La ricostruzione della vita sociale*, Roma, 1944, spec. pp. 147-148.

spunti «neogiobertiani», si finiva per trascurare sia le decise tendenze alla rottura con il passato, emerse nella Resistenza, sia il significato autonomo che aveva acquisito la nuova realtà pluralista dei partiti. In sostanza, posto il problema della transizione «garantita» dallo Stato-nazione, modellato autoritariamente dal fascismo, allo Stato costituzionale, la diffidenza verso le forze impegnate in tale transizione rischiava di frenare la consapevolezza della posta politica in gioco, nonché delle mediazioni necessarie nelle procedure democratiche. Consapevolezza che, però, emergeva, seppure non in modo omogeneo, tra i giuristi e soprattutto tra i politici cattolici.

7. *Partiti, libertà e Costituente*

Le ipotesi giuridiche e politiche elaborate da Mortati in vista della Costituente, al di là dei loro esiti nella scrittura costituzionale, erano destinate a divenire occasione di coagulo, ma anche di disaccordo nell'area cattolica. Innanzi tutto, il giurista, ponendo come elemento fondativo della futura Costituzione l'integrazione popolare attraverso i partiti che accettavano e condividevano il metodo democratico, prospettava un forte collegamento politico con le concrete articolazioni della società; ciò per impegnare i partiti ad enucleare dalle esigenze stesse della società i propri princìpi associativi e i propri indirizzi istituzionali. In secondo luogo, la *ratio* di tutto l'impegno di Mortati in quel periodo divenne quella di costruire, con raffinata strumentazione giuridica, un raccordo costituzionale tra i fini sociali da raggiungere nel nuovo assetto e gli istituti predisposti alla loro attuazione; in tale senso, non privilegiò l'opera di giuridificazione dei rapporti sociali, bensì mirò soprattutto alla edificazione di un «solido equilibrio sociale». Nella sua relazione sui «diritti subiettivi politici», svolta nel marzo del 1946 per conto della Commissione Forti, il giurista si pronunciava in termini di «opportunità» perché l'affermazione di tutti i diritti (sia individuali che sociali) dovesse «considerarsi in relazione alle

strutture sociali che si presume di potere porre a base del nuovo assetto statale»[61].

Sui temi del ruolo rappresentativo del partito e degli articolati raccordi istituzionali tra la società e lo Stato, si svilupparono significative convergenze tra le posizioni di Mortati[62] e quelle di alcuni esponenti della «seconda generazione» di intellettuali cattolici che con maggiore consapevolezza avevano fatto del rifiuto e del superamento del fascismo un'essenziale ragione di impegno[63]. Non è possibile, ovviamente, in questa sede addentrarsi nell'esame dei rapporti di Mortati con i «professorini» cattolici, basterà fare qualche cenno ai presupposti culturali che consentirono lo svolgersi di una prospettiva per larghi tratti comune nella successiva collaborazione in Assemblea Costituente come rappresentanti eletti della DC. L'ipotesi mortatiana che bisognasse porre adeguate basi costituzionali per garantire che il nuovo ordinamento non discendesse «dall'alto», ma emergesse dal popolo aggregato e organizzato, significava certamente, come si è accennato, un superamento della tradizione giuridica liberale (almeno nella sua versione italiana), ma dava altresì argomenti per la ripresa della tradizione sociale assunta dai «personalisti» cattolici. Questi ultimi, messi da parte alcuni miraggi del corporativismo, avevano condotto una ri-

[61] C. Mortati, *Relazione preliminare sul tema: Sui diritti subiettivi politici*, seduta del 20 marzo 1946, ora in G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, Bologna, 1979, p. 340.

[62] Un riferimento essenziale allo sviluppo delle posizioni costituzionali e politiche di Mortati, rimane il saggio di U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati* cit., pp. 301 ss.

[63] Per una ricostruzione articolata dell'impegno costituzionale della «seconda generazione» degli intellettuali cattolici, cfr. G. Campanini, *Fede e politica. 1943-1951. La vicenda ideologica della sinistra DC*, Brescia, 1976; P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1943)*, Bologna, 1979 e A. Giovagnoli, *La cultura democristiana* cit., pp. 187 ss. con la letteratura ivi citata.

flessione sia sugli esiti del dibattito europeo degli anni Trenta relativo alla crisi della società borghese, sia sui controversi sviluppi del costituzionalismo democratico (a partire dall'esperienza di Weimar); di qui, l'emergere di alcuni indirizzi culturali, elaborati anche sotto il profilo dell'«esperienza giuridica»[64], per legittimare nuove forme di regolazione dei diritti nella democrazia di massa.

Nella stagione che precedeva immediatamente la Costituente, i «personalisti» si richiamarono in particolare alla tradizione (non solo cattolica) del solidarismo e a quella neotomista dell'«uomo sociale» per dare sostanza programmatica sia all'«ideale storico-concreto» della «nuova cristianità», tracciato da Maritain, sia al progetto di Mounier per la riforma dello Stato attraverso la responsabilizzazione politica degli individui e delle comunità organizzate[65]. Il profilo, ancorché incerto, di una «terza via», sociale, economica e insieme costituzionale, non voleva porsi in alternativa solo ai modelli di democrazia capitalistica o alle esperienze del collettivismo comunista, ma anche a quel modello di Stato cattolico, fondato e, insieme, limitato dai poteri legittimi che la dottrina giusnaturalista attribuiva al popolo inteso come assoluto «corpo politico». Però, la «terza via» lasciava aperti, e non solo a livello teorico, vari problemi: quello della funzione sociale della proprietà, quello di orientare il mercato senza vincolarlo, ma soprattutto quello di preservare i diritti dell'individuo-cittadino all'interno della dinamica culturale, politica e economica della società. In questo senso, i rac-

[64] Si vedano in questo senso il testo delle lezioni svolte in quel periodo da Aldo Moro, ora in A. Moro, *Lezioni di filosofia del diritto tenute presso l'università di Bari. Il Diritto 1944-45. Appunti sull'esperienza giuridica 1946-47*, Bari, 1978.

[65] Nell'amplissima letteratura dedicata a questo tema mi limito a segnalare in generale, G. Campanini, *Personalismo e democrazia* cit., e in particolare, per la prospettiva di questo lavoro, U. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica* cit., pp. 293 ss.

cordi istituzionali tra società e Stato prefigurati da Mortati fornivano soluzioni di grande interesse. Giorgio La Pira, nella Settimana Sociale di Firenze, spostò la questione dei limiti e delle funzioni della Costituente sul piano dei princìpi necessari per elaborare una «buona» Costituzione, democratica e «cristianamente ispirata»; soprattutto, secondo lui, la Costituzione «sarà buona se proporzionata alla società che organizza» e tale proporzione si realizzava a patto di riuscire a far rispecchiare nelle istituzioni le strutture organizzate della società[66]. In sostanza, il fondamento ideale di tale prospettiva era di riuscire a far esprimere attraverso la Costituzione le «naturali» potenzialità di coesione e di integrazione presenti a vari livelli nella società. Non a caso, Mortati, dal canto suo, insisteva per l'attuazione di un regime fondato sui partiti, intesi come istituti rappresentativi del corpo politico, rispetto ai quali il Parlamento divenisse il luogo preposto alla mediazione e alla convergenza dei programmi; ciò comportava non ipotesi assemblearistiche, bensì la messa in opera di meccanismi istituzionali di raccordo tra i poteri e tra questi ultimi e le organizzazioni sociali e territoriali. Sul necessario «raccordo politico» della DC alla situazione «tragica» creatasi a tutti i livelli sociali, si espresse subito dopo la Liberazione Giuseppe Dossetti, individuando il dovere fondamentale del momento nella difesa dei diritti associativi; scrisse, infatti: «Ci muove non tanto l'interesse particolare del nostro Partito, quanto il convincimento, veramente universale ed umano, che l'affermazione e la tutela dei "diritti di partito" [...] sia il fondamento primo di quella rinascita di una coscienza democratica e di una coscienza morale, per la quale abbiamo sofferto e combattuto»[67].

[66] G. La Pira, *Esame di coscienza di fronte alla Costituente*, in *Costituzione e Costituente* cit., spec. pp. 287-289. Il testo di La Pira è stato riproposto in Id., *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, a cura di U. De Siervo, Firenze, 1979, pp. 109-144. Per il nostro lavoro è da vedere la densa *Introduzione* di De Siervo alle pp. 7-60.

[67] G. Dossetti, *Diritti del partito*, 10 giugno 1945, ora in G. Cam-

In realtà, proprio sulle prospettive relative alle modalità della ripresa democratica si rivelò qualche non secondaria divergenza tra i «professorini» e gli eredi del popolarismo, a iniziare da Luigi Sturzo; divergenze che non furono, secondo l'interpretazione corrente, solo di carattere «generazionale», ma che dipendevano da una diversa lettura della storia otto-novecentesca dello Stato e, quindi, da una diversa interpretazione del suo ruolo e delle sue funzioni nei sistemi democratici. Nel lungo esilio, Sturzo aveva ripreso in vari scritti la cruciale questione del rapporto di unità/distinzione tra la società e lo Stato; aveva osservato che il corporativismo fascista, lasciando comunque intatti i poteri economici più forti, metteva in condizione lo Stato di assommare tutti gli strumenti per determinare totalitariamente i fini della vita sociale[68]. Inoltre, nelle sue analisi sul contesto europeo giudicò che le esperienze «ultrademocratiche», pur profondamente diverse tra loro, di Weimar e dell'URSS, finirono per sopprimere le funzioni regolative dello Stato, rendendolo o «semplice espressione di tutta la società» o addirittura un «organismo economico di tipo monopolistico e ordinato in forma totalitaria»[69]. Naturalmente a Sturzo non sfuggì l'interesse dei movimenti antifascisti europei a riformulare il tema della giustizia sociale in vista della ricostruzione di uno Stato democratico; anzi, egli stesso prefigurò, nei primi anni Quaranta, un modello di «democrazia sociale», fondata «sulla libertà, sul pluralismo e sulla partecipazione al potere», per superare lo Stato limitato della tradizione liberale. L'esule popolare non fece fatica a ribadire il significato non formale bensì «organico» o «sostanziale» delle libertà e dell'autonomia di cui dovevano

panini e P. Fiorini, *Dossetti giovane. Scritti reggiani: 1944-1948*, Roma, 1982, p. 44.

[68] Cfr., tra gli altri scritti, L. Sturzo, *Stato rappresentativo e Stato organico (1926)*, ora in *Miscellanea londinese (anni 1925-1930)*, Bologna, 1965, pp. 113-117.

[69] Cfr. L. Sturzo, *Politica e morale (1938). Coscienza e politica (1953)*, Bologna, 1972, spec. pp. 38-51.

godere le organizzazioni sociali e territoriali, ma confermò la irriducibilità della società allo Stato; a suo avviso, solo un rapporto dialettico e giuridicamente garantito tra «libertà» sociale e «autorità» dello Stato avrebbe dovuto caratterizzare la rinascita democratica[70]. In altre parole, le «libertà politiche» si potevano esprimere solo dando consistenza politica e costituzionale al «metodo della libertà». Tali concetti, solo apparentemente astratti, ebbero, come è noto, una grande diffusione nella pubblicistica, nonché nella retorica democristiana del periodo, pure il loro significato mutava sensibilmente in ordine all'uso che se ne faceva sui temi costituzionali.

Il richiamo per così dire ideologico alle libertà come «presidio» contro ogni tendenza totalitaria (specie comunista) fu, durante il I Congresso della DC, il perno della lunga relazione di Guido Gonella su *Il programma della DC per la nuova Costituzione*. Per Gonella dalla dottrina sociale cristiana era possibile ricavare una prospettiva culturale onnicomprensiva per il partito; infatti, a suo avviso, specie dalla concettualizzazione recente di Pio XII sulla «libertà politica» si deducevano le mete politiche essenziali per i cattolici: «la libertà dal bisogno» e la «giustizia sociale»[71]. Diversi erano, però, i modi nei quali gli eredi del popolarismo trattarono il problema dell'inserimento delle libertà «positive», intese come espressione sia dei diritti individuali che di quelli sociali, nel sistema politico costituzionale. Dalla lezione sturziana della necessaria autonomia dei processi sociali dai processi istituzionali dello Stato si apriva, infatti, una prospettiva costituzionale che, da una parte, era certamente analoga a quella formulata da Capograssi sul ruolo «ordinatore» dello Stato nei confronti degli istituti sociali[72], dall'altra, si differenziava da

[70] Cfr. L. Sturzo, *Democrazia, autorità e libertà (1940)*, ora in *Politica e morale* cit., pp. 340-356.

[71] Lo schema del testo della relazione di Gonella è in *Atti e documenti della DC 1943-1967*, vol. I, Roma, 1968, pp. 232 ss.

[72] Per le posizioni assunte in questo dopoguerra da Sturzo sullo Stato di diritto democratico nato dalla Costituzione repubblicana, cfr.

quella inaugurata da Mortati e dai «professorini» che privilegiava sia il preminente ruolo di indirizzo dei partiti, sia la funzione trasformatrice e, in vari modi, politica dello Stato. In particolare, per l'ex popolare Umberto Tupini l'autonomia sociale non doveva essere «sostituita» dallo Stato; quest'ultimo, infatti, né nasceva né si costituiva «per creare e concedere diritti ai suoi amministrati, ma per riconoscerli e tutelarli»[73].

Certamente la prospettiva mortatiana, pur nella sua specificità, conteneva più elementi di affinità con gli sviluppi del costituzionalismo europeo post-bellico[74], rispetto a quella degli ex popolari volta a intendere la Costituzione come norma giuridica nella quale erano definite soprattutto le garanzie giuridiche di tutto il processo politico e istituzionale: tra le due prospettive rimaneva comunque una sostanziale uniformità circa il carattere personalistico e pluralistico che doveva assumere la Costituzione. Inoltre, alla mediazione tra le due posizioni, come ho avuto modo di evidenziare in altra sede, si impegnò De Gasperi, non solo per motivi tattici o politici (interni e esterni alla DC), ma per precise convinzioni culturali[75]. Un suo primo e fondamentale atto di mediazione, che sollevava l'intero dibattito di quei mesi su un piano di chiarezza costituzionale, fu quello che inaugurò la cosiddetta seconda «costituzione provvisoria»; con il DLL 1° marzo 1946 n. 98 il primo governo presieduto da De Gasperi affidava a referendum popolare la scelta tra monar-

M. D'Addio, *Introduzione* a L. Sturzo, *Opere scelte*, vol. II, *Stato, Parlamento e partiti*, Roma-Bari, 1992, spec. pp. XXI ss. e N. Antonetti, *Sturzo e i problemi costituzionali*, in S. Mastellone (a cura di), *Il pensiero politico europeo (1945-1989)*, Firenze, 1994, pp. 159 ss.

73 Cfr. U. Tupini, *La nuova Costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzie*, Roma, 1946, spec. pp. 9-10.

74 Cfr. su questo M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, Torino, 1991.

75 Mi sono occupato più estesamente di questo tema nella mia relazione su *Popolarismo e Stato costituzionale* per il Convegno di studi su *Le idee costituzionali della Resistenza* (Roma, Ottobre 1995), i cui Atti sono in corso di stampa.

chia e Repubblica, lasciava al governo la potestà legislativa ordinaria nella fase costituente e configurava un «necessario rapporto di fiducia fra Assemblea Costituente e governo»[76]. Si apriva, quindi, su un terreno «regolato» (o limitato da «regole») la sede dei confronti e dei «compromessi» tra gli indirizzi dei vari partiti, nonché tra le prospettive dei democristiani. Alcune di queste ultime entrarono come parte essenziale nel testo costituzionale, altre scomparvero nel dibattito, rimanendo talora nei decenni successivi nella veste di «esigenze costituzionali».

[76] De Siervo, *Il nodo istituzionale (1943-1946)* cit., pp. 109-110.