

LA STRUTTURA ORIGINARIA DELLA COSTITUZIONE ITALIANA
IN DUE DECISIVI INTERVENTI DI MEuccio RUINI
(6 FEBBRAIO E 12 MARZO 1947)

SOMMARIO: 1. BREVE QUADRO STORICO E BIOGRAFICO – 2. LA PRESENTAZIONE DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE; 2.1. *Disposizioni generali, preambolo o principi fondamentali?* 2.2. *Le due parti della carta costituzionale*, 2.2.1. Organicità della struttura; 2.2.2. Diritti e doveri; 2.2.3. Ordinamento della Repubblica; 2.3. *Regioni e rigidità* – 3. LA REPLICA AL DIBATTITO PRELIMINARE; 3.1. *Per orientarsi*, 3.2. *Le critiche formali e tecniche*; 3.3. *Cos'è il compromesso*; 3.4. *Rapporti civili ed economici*; 3.5. *Rilievi istituzionali*; 3.6. *Una linea innegabile, una casa comune, una carta dell'uomo* – 4. «VOGLIAMO ABBIA VITA DI SECOLI»

Le due relazioni oggetto di questo studio si collocano all'inizio e alla fine del dibattito preliminare tenuto all'Assemblea Costituente¹. La prima relazione presenta il progetto di Costituzione italiana; la seconda relazione offre una replica al dibattito preliminare svolto da un gruppo ristretto, composto da 23 costituenti. Inaugurando il dibattito, il Presidente dell'Assemblea, il comunista Umberto Terracini, evidenziò le caratteristiche che esso avrebbe dovuto avere. Anzitutto, gli oratori dovevano dare uno sguardo generale al progetto di Costituzione, mettendone in luce la struttura d'insieme, le linee di fondo: «ne miri innanzi tutto, e ne saggi i pilastri che garantiscono la solidità e

¹ Le due relazioni e quelle del dibattito preliminare sono pubblicate nel vol. I di *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, 8 volumi, Roma, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, 1970-71. Essendo le pagine di quest'opera divise in due colonne, in tutti i casi necessari il numero della pagina sarà accompagnato da un'indicazione in apice. Esemplificando: 10² significa pagina 10, seconda colonna; 143¹ significa pagina 143, prima colonna; 236¹⁻² significa pagina 236, prima e seconda colonna; invece l'indicazione 176 segnala che ci si riferisce alla pagina intera, senza distinzione di colonne.

la coesione del tutto». Inoltre, gl'interventi erano sì pochi ma qualificati, perché espressi dai deputati «designati da tutti i gruppi fra i propri membri più autorevoli»; da ciò deriva il «carattere di particolare elevatezza» che avrebbe dovuto contrassegnare i vari contributi². Si può dire che Ruini, con le sue due relazioni, rispose a pieno a questi requisiti. Esse, dunque, meritano uno studio particolareggiato, attuato mediante i seguenti passaggi. Dopo aver tracciato un breve quadro storico e biografico in cui collocare i due interventi e il loro autore (par. 1), sarà compiuta l'analisi del primo intervento, quello con cui Ruini presentò, in data 6 febbraio 1947, il progetto di Costituzione (par. 2). Quindi verrà analizzata la seconda relazione, tenuta il 12 marzo come replica alle critiche emerse dal dibattito preliminare; di quel dibattito coglieremo alcune voci proprio analizzando la relazione di Ruini (par. 3). Alcune annotazioni conclusive (par. 4) completeranno questo studio che, in definitiva, costituisce sia un contributo per conoscere l'origine della Costituzione italiana, sia un'introduzione alla struttura, alle caratteristiche, al contenuto di questo testo.

1. BREVE QUADRO STORICO E BIOGRAFICO

L'Assemblea Costituente fu eletta il 2 giugno 1946, in concomitanza al *referendum* istituzionale, mediante il quale la popolazione italiana scelse (con più del 54 per cento dei voti) la Repubblica a scapito della Monarchia, che fino ad allora aveva guidato l'Italia unita³. I 556 deputati della Costituente appartenevano per i 4/5 ai tre grandi partiti di massa: Democrazia Cristiana (207 deputati), Partito Socialista (115 deputati), Partito Comunista (104 deputati); i socialisti, all'inizio del 1947, ebbero una scissione, poiché Giuseppe Saragat fondò il Partito Socialista dei Lavoratori Italiani (poi socialdemocratici), portando con sé 51 deputati socialisti⁴. Democristiani, comunisti, socialisti e social-

² Le citazioni sono tolte da *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, I (= sedute dal 25 giugno 1946 al 16 aprile 1947), 136².

³ Per una prima conoscenza del contesto storico in cui collocare il *referendum* istituzionale e la Costituente rimane sempre valido F. CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1961 (si tratta della prima edizione italiana di una serie di dodici lezioni tenute dal grande storico italiano alla Sorbona di Parigi nel 1950; questo libro ha avuto, meritatamente, molteplici ristampe e, a distanza di più di mezzo secolo, si continua ad ammirarne la ricchezza e l'esattezza delle informazioni nonché la lucidità e la penetrazione nelle valutazioni storiche).

⁴ *Ivi*, 158. 161.

democratici formarono i quattro gruppi parlamentari maggiori. La restante parte dei deputati si associò, tra la metà di luglio 1946 e l'inizio di febbraio 1947, in altri 7 gruppi minori: Autonomista, Liberali, Democrazia del Lavoro, Repubblicano, Unione Democratica Nazionale, Uomo Qualunque, Gruppo Misto. In tutto, 11 gruppi parlamentari⁵. (Dunque, a ragione Umberto Terracini ricorderà che i 23 deputati intervenuti al dibattito preliminare corrispondevano «approssimativamente a 2 deputati per ogni Gruppo»⁶).

Intanto, l'Assemblea Costituente s'era insediata il 25 giugno 1946 con il saluto del più anziano tra i deputati, l'ottantaseienne Vittorio Emanuele Orlando⁷. Da notare che compito della Costituente doveva essere sì quello di redigere la carta costituzionale, ma nello stesso tempo essa era titolare di poteri di tipo parlamentare, specie quello per la fiducia ai provvedimenti del governo guidato da Alcide De Gasperi⁸. Il 19 luglio il Presidente dell'Assemblea, Giuseppe Saragat (all'inizio di febbraio 1947, a motivo della già menzionata scissione del Partito Socialista, si dimetterà dall'incarico a cui subentrerà Umberto Terracini⁹), grazie alle facoltà conferite a lui dalla stessa Assemblea, chiamò, rispettando il rapporto di forza esistente tra i diversi gruppi parlamentari, 75 deputati a far parte della Commissione che doveva redigere il progetto della Costituzione italiana. Il giorno seguente la Commissione nominò il proprio Presidente nella persona di

⁵ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 18², 43², 89¹⁻². Il 19 novembre 1947, quando si stava entrando nell'ultimo mese dei lavori della Costituente, venne annunciata la formazione di un dodicesimo gruppo parlamentare, l'Unione Nazionale (*ivi*, V [= sedute dal 6 novembre al 22 dicembre 1947], 3922²). La fonte utilizzata non mi permette di capire il rapporto esistente tra Blocco Nazionale delle libertà, presente il 15 luglio 1946 tra i gruppi parlamentari, il Gruppo Misto (segnalato in data 22 luglio 1946) e i Liberali (presentati il 7 febbraio 1947). Per comporre la lista offerta nel testo ho incrociato i dati a mia disposizione con quelli presenti in F. BONINI, «La Consulta e l'Assemblea Costituente», *Storia d'Italia. Annali*, XVI (= *Il Parlamento*), Torino, Giulio Einaudi Editore, 2001, 293-324: 309 (dove, per altro, il Gruppo Misto risulta gruppo parlamentare già il 15 luglio 1946, mentre la formazione dei Liberali è datata 17 gennaio 1947).

⁶ *Ivi*, 136¹.

⁷ *Ivi*, 1-4. Per l'età di Vittorio Emanuele Orlando, vedere *I dieci discorsi della nuova Italia*, a cura di F. BOIARDI, Roma, Edindustria, 1987, 63.

⁸ BONINI, «La Consulta e l'Assemblea Costituente», 311.

⁹ Le dimissioni di Saragat (dichiarate il 6 e accolte il 7 febbraio 1947) e l'elezione di Terracini (8 febbraio 1947) sono documentate in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 89-90 e 92-93 (alle pagine 93²-95² si trova il nobile discorso d'insediamento di Terracini).

Meuccio Ruini (47 voti su 61 votanti), a cui furono affiancati tre Vicepresidenti e tre Segretari¹⁰. In questo modo, prese fisionomia la così detta «Commissione dei 75», dal numero dei suoi componenti: il numero rimase invariato, anche se dal luglio 1946 al febbraio 1947 vi fu il ricambio di dodici deputati¹¹. La Commissione, a sua volta, si suddivise in tre Sottocommissioni (la prima sui *Principi generali e i diritti e doveri dei cittadini*, la seconda sull'*Ordinamento generale della Repubblica*, la terza sui *Diritti e doveri economico-sociali*) e nominò un Comitato di coordinamento, per avviare l'unificazione dei testi approntati dalle diverse Sottocommissioni, e quindi un Comitato di redazione (detto anche «Comitato dei 18»), con il compito di comporre il testo del progetto di Costituzione¹².

Meuccio (Bartolomeo) Ruini, scelto per dirigere la Commissione dei 75, era nato a Reggio Emilia il 14 dicembre 1877. Perciò all'epoca della Costituente era uno tra i più anziani deputati, avendo quasi 70 anni¹³. Egli si era laureato in giurisprudenza a Bologna nel 1903, per trasferirsi l'anno seguente a Roma al fine di iniziare la carriera universitaria. Le cose andarono diversamente perché, dovendo sovvenzionare il soggiorno romano, partecipò ad un concorso per un impiego nel Ministero dei lavori pubblici, piazzandosi al primo posto.

¹⁰ *Ivi*, 39²-40². 42.

¹¹ *Ivi*, 47, 49, 52, 61, 67, 74, 84, 86, 125: da queste pagine risultano 14 nominativi; ma Di Vittorio e Pesenti, furono rimpiazzati solo momentaneamente (dal 24 settembre 1946 al 9 dicembre 1946) da Assennato e Corbi (vedi le pp. 67 e 74).

¹² *I dieci discorsi della nuova Italia*, XIII. Il quadro storico qui abbozzato può essere ampliato iniziando dalla lettura delle due seguenti voci enciclopediche: V. FALZONE - P.F. GROSSI, «Assemblea costituente», *Enciclopedia del Diritto*, III, Varese, Giuffrè Editore, 1958, 370-382; A.M. SANDULLI, «Costituzione italiana», *Enciclopedia del Novecento*, I, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, 1975, 1039-1052: 1039-1041 (da valorizzare anche le indicazioni bibliografiche). Ben fatto è il già citato (nota 5) studio di BONINI, «La Consulta e l'Assemblea Costituente», 293-324: 307-323. Inoltre, si può consultare con frutto il *dossier* di M. DE PAOLI - V. MARRAS (a cura di), «I cattolici e la Costituzione», *Jesus* XVIII/5 (maggio 1996) 59-83, del quale segnalo due quadri sintetici, chiari e precisi con i dati numerici e cronologici riguardanti la Costituente (pp. 64 e 69) e due penetranti articoli di Pietro Scoppola (pp. 66-69 [«È figlia della guerra»] e 69-71 [«Aggiornamento nella continuità»]); notevole, inoltre, è l'apparato fotografico.

¹³ Attingo le notizie biografiche dalla scheda preparata da Franco Boiardi alle pp. 165-166 di *I dieci discorsi della nuova Italia* (citazione per esteso alla nota 7). In questo testo sono pubblicati nove dei 23 discorsi del dibattito preliminare, tutti introdotti da ottime presentazioni (anche se non mancano dei refusi: per esempio a p. 163 si afferma che all'epoca dei suoi interventi alla Costituente Ruini era «ormai giunto alla ragguardevole età di 76 anni»).

Prese così avvio un percorso che rapidamente lo fece avanzare all'interno della pubblica amministrazione. Dal punto di vista politico si legò a posizioni radical-socialiste e collaborò con la rivista di Filippo Turati *Critica sociale*. Su diverse altre riviste apparvero altri suoi scritti, quasi tutti di carattere tecnico-amministrativo. Nel 1907 divenne consigliere comunale a Roma e provinciale a Reggio Emilia. Nel 1912, dopo aver coordinato gli aiuti e i piani di ricostruzione a seguito del terremoto di Messina, fu promosso direttore generale per i servizi speciali del Mezzogiorno e l'anno seguente risultò eletto al Parlamento italiano. Nel 1914 entra a far parte del Consiglio di Stato.

Dopo aver partecipato come volontario alla Prima Guerra Mondiale (ottenendo una medaglia d'argento al valor militare), nel 1919 fu rieletto al Parlamento. Dopo l'incarico di sottosegretario all'industria, commercio e lavoro nei governi di Orlando e di Nitti, entrò nel secondo breve governo di Nitti (21 maggio-15 giugno 1920) come Ministro delle colonie. L'anno dell'ascesa del fascismo (1922) fondò con Giovanni Amendola il quotidiano politico *Il Mondo*. L'opposizione al fascismo gli procurò non solo la soppressione del giornale ma anche l'estromissione dal Consiglio di Stato nel 1927. Con Ivanoe Bonomi fondò nel 1942 il Partito della democrazia del lavoro, dirigendo il periodico clandestino *La Ricostruzione* ed entrando di lì a poco nel Comitato di Liberazione Nazionale.

Fu ministro nei primi governi guidati da Bonomi e, poi, da Parri nel periodo di passaggio tra la caduta del fascismo e la fine della Seconda Guerra Mondiale. Non prese parte, nonostante l'invito, al governo guidato da De Gasperi: il suo contributo alla ricostruzione italiana lo diede presiedendo la Commissione dei 75. La dichiarazione pubblica con cui inaugurò la sua replica al termine del dibattito preliminare, mostra l'importanza attribuita da Ruini al proprio incarico: «Segno ad orgoglio di finire la mia modesta vita politica, qui, alla testa della Commissione che ha preparato la Costituzione italiana»¹⁴.

¹⁴ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 343¹. In realtà, a Ruini toccheranno altre incombenze di natura politica, come la presidenza del Senato nel 1953 e quella di primo presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, previsto dall'art. 99 della Costituzione, ma istituito solo nel 1958. Nel 1963 ebbe la nomina di Senatore a vita. Morì a Roma nel 1970 (vedi voce «Ruini, Bartolomeo, detto Meuccio», *L'Enciclopedia universale della storia*, Novara, De Agostini, 1995, 996 e voce «CNEL», *ivi*, 421).

2. LA PRESENTAZIONE DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE

Come ricordato in apertura di questo studio, a Ruini toccò il compito di presentare, il 6 febbraio 1947, il progetto di Costituzione, un testo con circa 6 mesi di gestazione alle spalle, frutto di un lavoro intenso e serio, come ricordò, nelle prime battute, il relatore: «la Commissione [...] ha tenuto trecentosessantadue sedute plenarie, o di sottocommissioni, sezioni o comitati. Un osservatore straniero ha constatato che nessun'altra costituzione ebbe più largo materiale di preparazione». In particolare, il Ministero della Costituente, guidato da Pietro Nenni, e la stessa Commissione dei 75 compirono «raccolte e comparazioni sistematiche, tema per tema, delle norme costituzionali vigenti negli altri paesi»¹⁵.

La serietà della preparazione era dovuta a diversi fattori. Anzitutto, si trattava di compiere un'opera del tutto nuova, perché per la prima volta il popolo italiano, nei suoi rappresentanti, si dava direttamente una Costituzione. Inoltre, a differenza di cent'anni prima, quando in pochi giorni e per mano di un solo autore, il Des Ambrois, fu steso lo Statuto albertino (la carta costituzionale che la monarchia sabauda concesse nel 1848 ed estese progressivamente a tutta l'Italia), c'era incertezza sui sistemi istituzionali da adottare. Infatti, mentre a metà dell'Ottocento era chiaro che una carta costituzionale doveva conciliare l'istituto monarchico con quello parlamentare mediante il governo di gabinetto, a metà del Novecento le cose non erano così chiare. Ruini sintetizzò, mettendo in rilievo i nuovi elementi in gioco:

[...] i sistemi caratteristici dell'ottocento sono in crisi. Si affacciano nuove forme democratiche. Le forze del lavoro ed i grandi partiti di massa muovono e foggiano in modo diverso parlamenti e governi. Non si sa quanto resterà del vecchio; e non sono ancora chiari i lineamenti del nuovo¹⁶.

In più, il ventennio fascista aveva causato «l'oscuramento e la compressione violenta delle più elementari libertà»; per questo era necessario «far risaltare nella costituzione le rivendicazioni della personalità umana e della giustizia sociale»¹⁷. In breve: vi era un

¹⁵ Il testo della relazione di Ruini in *ivi*, LXXV-LXXXVIII (la citazione è a p. LXXV¹). Il giorno in cui Ruini presentò il progetto di Costituzione coincise con quello in cui Giuseppe Saragat rassegnava le proprie dimissioni da Presidente dell'Assemblea Costituente.

¹⁶ *Ivi*, LXXVI¹.

¹⁷ *Ivi*, LXXVI¹⁻².

nuovo impianto istituzionale da progettare, ma vi era anche tutta una serie di libertà, sia a livello personale che sociale, da riconoscere e da garantire; e, in terzo luogo, occorreva ancorare tutto questo a dei riferimenti fondamentali che rimanessero affidabili anche con il trascorrere del tempo, ovvero, secondo le espressioni di Ruini, occorreva

uscire dal provvisorio. Bisogna che siano costruite nell'ordinamento repubblicano alcune mura solide, non sul vuoto o sull'incerto, ma tali che possano servire, se occorre, alla continuazione dell'edificio, senza sbarrare la strada alle conquiste dell'avvenire¹⁸.

Ora, il progetto della Costituzione, con una forma «più che è possibile, *breve, semplice e chiara; tale che tutto il popolo la possa comprendere*»¹⁹, si era proprio organizzato intorno ai tre aspetti individuati: una parte preliminare, quella dei principi, presentati nelle disposizioni generali (articoli 1-7); una prima parte, quella delle libertà e della giustizia personali, sociali, economiche e politiche, ovvero dei diritti e doveri dei cittadini (articoli 8-51); una seconda parte, quella istituzionale, ovvero l'ordinamento della Repubblica, conclusa dalle garanzie costituzionali (art. 52-131); infine, nove «disposizioni finali e transitorie» davano indicazioni per favorire il passaggio dalla situazione istituzionale precedente a quella prevista dalla nuova Costituzione²⁰.

Prima di presentare il contenuto delle diverse parti, Meuccio Ruini delineò le correnti ideali che avevano contribuito alla formazione del progetto di Costituzione. Queste correnti impregnavano le fondamenta del progetto, andando ad una tale profondità umana da poter esser detta, tale profondità, religiosa:

Nello sforzo di conquistare stabilmente la libertà e di ancorarla ad una sfera di valori più alti, convergono correnti profonde: dalle democratiche fedeli agli «immortali principi» e dalle liberali che invocano la «religione della libertà», alla grande ispirazione cristiana che rivendica a sé la fonte eterna di quei principi ed all'impulso di rinnovamento che muove dal Manifesto dei comunisti e che, per combattere lo sfruttamento di una classe da parte di un'altra, risale alla liberazione dell'uomo dal giogo dell'uomo; e cioè ai suoi inalienabili diritti. Uno spirito lucido, Stendhal, diceva che nell'avvicinarsi ad una costituzione si prova quasi un senso religioso²¹.

¹⁸ *Ivi*, LXXVI¹.

¹⁹ *Ivi*.

²⁰ Il testo del «Progetto di Costituzione della Repubblica italiana» in *ivi*, LVII-LXXIII.

²¹ *Ivi*, LXXVI².

2.1. *Disposizioni generali, preambolo o principi fondamentali?*

Il progetto di Costituzione si apriva con 7 articoli, raccolti sotto la dizione di «disposizioni generali». L'art. 1 proclama la forma repubblicana come definitiva per l'Italia e dichiara qual è il fondamento della Repubblica. L'art. 2 presenta il tricolore come bandiera dell'Italia. Gli art. 3-5 presentano le condizioni esterne ed interne per lo sviluppo dell'Italia repubblicana. Gli art. 6 e 7 fissano i principi generali ispiratori di tutta la Costituzione²². A parte quello sulla bandiera, la relazione di Ruini esplicitava il significato di ciascuno di questi articoli²³.

Nell'art. 1, dedicato al fondamento della Repubblica italiana, il concetto centrale è quello del lavoro. Questo non solo perché si afferma che «la Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro», ma per il vitale legame tra lavoro, sovranità (che è il tradizionale termine giuridico per indicare il fondamento di uno Stato) e popolo, il quale, sempre secondo l'art. 1, è la fonte della sovranità:

[...] è oggi in corso un processo storico secondo il quale, per lo stesso sviluppo della sovranità popolare, il lavoro si pone quale forza propulsiva e dirigente in una società che tende ad essere di liberi ed eguali²⁴.

Due ulteriori specificazioni sono compiute dal relatore. Anzitutto, sul modo di intendere il lavoro: «il lavoro di tutti, non solo manuale ma in ogni sua forma di espressione umana». Si può quindi dire che la Costituzione italiana non ha del lavoro una concezione economica bensì umanistica. Una concezione frutto di una scelta consapevole da parte di coloro che prepararono la Costituzione: «molti della Commissione avrebbero consentito a chiamare l'Italia "repubblica di lavoratori" se queste parole non servissero in altre costituzioni a designare forme di economia che non corrispondono alla realtà italiana». Una seconda specificazione concerne l'esercizio della sovranità del popolo. Essa, così si conclude l'art. 1, «è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi». Qui è dichiarato il criterio guida per lo sviluppo della Repubblica italiana a partire dal proprio fondamento. Questo criterio, nei termini giuridici precisati da Ruini, fa dell'Italia uno «Stato di diritto».

²² Testo dei primi sette articoli del progetto in *ivi*, LVII-LVIII¹.

²³ *Ivi*, LXXVI²-LXXVIII¹ (se non vi sono segnalazioni in contrario, da queste pagine sono tolte tutte le citazioni riportate nel corpo del testo di questo paragrafo 2.1).

²⁴ *Ivi*, LXXVII¹.

Dopo aver proclamato la fonte della sovranità (ovvero il fondamento) della Repubblica italiana e dopo aver messo in luce il criterio per lo sviluppo della sovranità (ovvero per costruire sul fondamento individuato), gli articoli 3-5 delineano le condizioni interne ed esterne in cui deve svilupparsi la Repubblica italiana. Queste condizioni sono riassumibili in una sola parola: pace. Per garantire la pace tra le Nazioni, rileva Ruini, il progetto di Costituzione prevede: l'adattamento automatico dell'ordinamento giuridico italiano al diritto internazionale; la rinuncia della guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli; la disponibilità, in condizioni di reciprocità e uguaglianza, a quelle limitazioni di sovranità che possano favorire la solidarietà e la pace tra i popoli.

Per mantenere la pace all'interno dell'Italia, la carta costituzionale affronta le questioni di carattere religioso. Così un'attenzione speciale viene riservata al cattolicesimo «come la religione degli italiani». In particolare, ai Patti lateranensi, che regolavano i rapporti tra Stato e Chiesa dal 1929, si dà «una speciale posizione di natura costituzionale», senza però che la loro modifica, accettata bilateralmente, comporti una revisione della stessa Costituzione. Inoltre, autonomia e libertà vengono garantite a tutte le altre confessioni, con la disponibilità dello Stato a definire i reciproci rapporti, mediante accordi con i rappresentanti delle singole confessioni.

Ruini rivelò che dei dibattiti erano avvenuti all'interno della Commissione dei 75 a riguardo della Chiesa cattolica: «alcuni hanno fatto riserve sulla formula di riconoscimento della sovranità», anche se tutti riconobbero alla Chiesa il diritto alla piena indipendenza dei propri ordinamenti interni; inoltre, alcune correnti si opposero ad inserire il riconoscimento dei Patti lateranensi nella Costituzione, anche se unanime fu la dichiarazione di non voler denunciare i Patti.

Gli articoli 6 e 7 «fissano i principi generali ispiratori di tutta la costituzione». Ruini dichiara che all'unanimità i membri della Commissione dei 75 decisero di porre «a base dell'ordinamento e della stessa esistenza della Repubblica principi che regimi tirannici hanno invano cercato di calpestare e di cancellare. Rivivono, ed una vera democrazia deve vivificarsi nel loro spirito». Questi principi generali sono due: la libertà personale e la giustizia sociale. Due sono i principi ma unica è la radice da cui questi due principi nascono e, insieme, si sviluppano:

Preliminare ad ogni altra esigenza è il rispetto della personalità umana; qui è la radice delle libertà, anzi della libertà, cui fanno capo tutti i diritti che ne prendono il nome. Libertà vuol dire responsabilità. Né i diritti di libertà si

possono scompagnare dai doveri di solidarietà di cui sono l'altro ed inscindibile aspetto. Dopo che si è scatenata nel mondo tanta efferatezza e bestialità, si sente veramente il bisogno di riaffermare che i rapporti fra gli uomini devono essere umani²⁵.

Nelle ultime citazioni riportate, risuona martellante il ripudio delle conseguenze negative della dittatura fascista (*regimi tirannici, tanta efferatezza e bestialità*). E questo ripudio continua nel rilievo del pieno riconoscimento del principio di uguaglianza legale e politica, «dopo le recenti violazioni per motivi politici e razziali»; e si approfondisce nei compiti assegnati allo Stato: non più «la deformazione totalitaria del “tutto dallo Stato, tutto allo Stato, tutto per lo Stato”», ma uno Stato in cui «diritti e doveri avvincono reciprocamente la Repubblica ed i cittadini». Veramente con queste ultime battute si capisce come gli articoli finali delle *disposizioni generali* siano, per ammissione di Meuccio Ruini, «un ponte di passaggio alla parte prima della costituzione, sui diritti e doveri dei cittadini». Si noti che nel testo definitivo della Costituzione si è persa la funzione ponte di questi due articoli, poiché essi, ulteriormente rielaborati, sono stati collocati subito dopo l'art. 1²⁶.

Presentando gli ultimi due articoli delle *disposizioni generali*, Ruini uscì in quest'affermazione:

Alcuni della Commissione ritenevano sede più adatta, per tali principi, un preambolo²⁷.

Buttate lì quasi di passaggio, queste parole propongono un problema più volte sollevato da molti dei 23 intervenuti alla discussione preliminare. Tanto che Ruini, concludendo quella discussione, riprese la questione, ponendosi in una posizione netta mediante un paragone chiarissimo:

È stato proposto il preambolo da molti colleghi: Lucifero, Calamandrei, Cevolotto, Laconi, altri. Il preambolo non è una pura e semplice soffitta²⁸.

²⁵ *Ivi*, LXXVII².

²⁶ D'altra parte, diventando gli articoli 2 e 3 del testo definitivo, è stato rafforzato il loro ruolo di principi ispiratori della Costituzione. Un ruolo che, in riferimento al solo art. 6 del progetto (diventato l'art. 2 del testo definitivo), era così presentato da La Pira nel dibattito preliminare: «[...] è l'articolo che governa l'architettura di tutto l'edificio» (*ivi*, 319²).

²⁷ *Ivi*, LXXVII².

²⁸ *Ivi*, 347¹.

Insomma, il rischio di porre i primi articoli in un preambolo era quello di collocarli in una posizione che li rendesse influenti rispetto a tutto il disegno costituzionale. Mentre, nell'analisi del loro contenuto, è balzato in evidenza il fatto che questi primi articoli esprimono dei principi di riferimento e di orientamento per l'intera Costituzione. Ma, oltre ad essere fondamentali per il loro contenuto, essi lo sono anche per il fatto di essere... fondativi dal punto di vista dell'architettura dell'intera Costituzione. A questo proposito basta pensare al fatto che l'esercizio della sovranità in uno Stato di diritto previsto dall'art. 1 fa da base alle garanzie assicurate nella prima parte della Costituzione; inoltre, lo Stato di diritto dell'art. 1 è quello che vien disegnato nella seconda parte, quella istituzionale, della carta costituzionale. In più, si può di nuovo ricordare che i due principi delle libertà personali e della giustizia sociale si agganciano immediatamente («un ponte di passaggio» sono le parole di Ruini) ai diritti e ai doveri della prima parte della Costituzione. Proprio per esprimere il ruolo fondativo dei primi articoli nell'impianto della Costituzione, Meuccio Ruini sostituisce l'immagine della soffitta con quella dell'atrio. E qui dobbiamo anticipare un ampio passaggio della sua relazione di replica al dibattito preliminare:

Eccolo l'edificio, che abbiamo costruito; la casa comune come la chiama La Pira. Vi è un atrio, che è quasi un preambolo con quattro colonne: le disposizioni generali sul carattere della Repubblica, sulla sua posizione internazionale, sui rapporti con la Chiesa, sui grandi principi di libertà e di giustizia che animano la Costituzione. Questo è l'atrio. Poi comincia la Costituzione vera e propria, divisa in due parti [...] ²⁹.

Può sembrare meno forte l'immagine dell'atrio rispetto a quella del fondamento di una casa. Però, se riflettiamo sul fatto che quest'atrio è fatto di colonne, ci accorgiamo che anche in questo caso è trasmesso il senso di stabilità. E poi pensiamo che per entrare nella propria casa (e la casa della Costituzione è *la casa comune*) si passa necessariamente dall'atrio: e così si recupera quel concetto di vincolo, anch'esso trasmesso dall'immagine del fondamento. Sicché, al termine di questo paragrafo la domanda che lo intitola (*Disposizioni generali, preambolo o principi fondamentali?*) riceve quella risposta che la Costituzione s'è data nel suo testo definitivo: per l'edificio costituzionale i primi articoli sono dei "principi fondamentali" e non, invece,

²⁹ *Ivi*, 346¹.

delle “disposizioni generali” (come si trova nel testo del progetto), né tanto meno un “preambolo” (come proposto da un buon numero di costituenti).

2.2. *Le due parti della carta costituzionale*

2.2.1. Organicità della struttura

[...] Poi comincia la Costituzione vera e propria, divisa in due parti, la prima, dei diritti e doveri, è ripartita anch'essa in quattro parti: rapporti civili, rapporti etico-sociali, rapporti economici, rapporti politici. Si passa poi, ed è la parte più costituzionale della Costituzione, all'ordinamento istituzionale. Ecco i grandi organi dello Stato: il Parlamento, il Capo dello Stato, il Governo, la Magistratura. Vengono in seguito gli organi dell'autonomia locale. Ed infine le garanzie costituzionali³⁰.

Questa citazione, che è la prosecuzione di quella con cui si è concluso il paragrafo precedente, con quel «comincia la Costituzione vera e propria» può fare sorgere il dubbio circa l'organicità, di cui si è appena detto, tra i primi articoli e le due parti presentate nella citazione e oggetto di questo paragrafo. In realtà, alcune affermazioni di Ruini fugano questo dubbio. Una è quella a noi già nota, riferita agli articoli 6 e 7 del progetto come «ponte di passaggio alla parte prima della costituzione, sui diritti e doveri dei cittadini»³¹; un'altra affermazione simile, si trova nella presentazione della sezione dedicata ai *rapporti economici*, là dove è affermato che «la costituzione italiana ha, come vedemmo, due note fondamentali: lo sviluppo della personalità e la partecipazione di tutti i lavoratori alla gestione della società. Dalla prima deriva la liberazione dell'uomo dal bisogno [....]. Da tutte due insieme l'esigenza di ordinamenti democratici anche nel campo dell'economia»³². Un'ulteriore affermazione a favore dell'organicità della struttura costituzionale è inserita nell'esposizione dedicata all'ordinamento della Repubblica; chiarissimo appare il rimando all'art. 1 come fondamento di questa seconda parte della carta costituzionale: «i problemi dell'ordinamento costituzionale sono così complessi, che non è dato risolverli con qualche formula breve. Deve bensì rimaner fermissimo il principio della sovranità popolare [...] la sovranità spetta tutta al popolo; che è l'organo essenziale della nuova

³⁰ *Ivi*, 346¹⁻².

³¹ Vedi sopra, la citazione in prossimità della nota 26.

³² *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, LXXIX².

costituzione»³³. Infine, Ruini dichiara che anche le due parti della Costituzione, che pure hanno «qualche inevitabile diversità d'accento», tra loro «sono strettamente connesse ed unificate dallo stesso spirito»³⁴.

Illuminati da quanto è stato appena esposto, possiamo di nuovo ritornare, per completarla e apprezzarla in tutta la sua portata, alla citazione che presenta la Costituzione come *casa comune*:

[...] Non è certo una architettura da Michelangelo o da Bramante; è una cosa modesta. Ma io voglio rivolgere un invito cordiale ai valorosi colleghi della nostra Assemblea. Mi dicano una Costituzione straniera che abbia una struttura più logica, più quadrata, più semplice di questa che è nel testo che vi abbiamo presentato³⁵.

Questo giudizio vale non solo per il progetto ma anche per il testo definitivo della Costituzione, la cui struttura è rimasta invariata rispetto al progetto.

2.2.2. Diritti e doveri

Dopo questo sguardo generale sull'organica connessione delle due parti in rapporto all'intera Costituzione, vogliamo ora conoscere, di queste due parti, le principali caratteristiche specifiche, sempre guidati dalla relazione di Meuccio Ruini. La parte I, dedicata ai «diritti e doveri dei cittadini», è inaugurata dai *rapporti civili*³⁶. Qui sono sviluppate le essenziali libertà: della persona, del domicilio e della corrispondenza; di circolazione, di soggiorno, di emigrazione; di riunione, di associazione, di credenza e di confessione religiosa; di stampa. Tutte queste libertà prendono forma di diritti non mediante il semplice rinvio alla legge, ma con l'indicazione di ben precisi criteri, nei quali il futuro legislatore avrebbe trovato «l'infrangibile limite e le direttive da seguire». I diritti civili hanno il loro completamento in quelli di agire e di difendersi in giudizio, di non essere distolti dal giudice naturale, di non poter essere puniti con legge retroattiva; vietate le pene crudeli e disumane, è sancito il principio dell'abolizione della pena di morte.

³³ *Ivi*, LXXXI².

³⁴ *Ivi*, LXXVIII¹.

³⁵ *Ivi*, 346².

³⁶ Per i quali, *ivi*, LXXVIII-LXXIX (da qui sono prese le citazioni presenti nel corpo del testo).

A guidare la composizione di questi articoli è stato il continuo confronto con l'esperienza fascista. Ciò balza in evidenza dai continui richiami, espliciti ed allusivi, di Ruini: «la devastazione fascista», «dopo ciò che è dolorosamente avvenuto», «potevano essere preziose al fascismo, ma ormai devono essere abbandonate», «dopo così dure prove», «ma l'esperienza amara ammonisce», «rimosso nei periodi di reazione e di violenza».

I *rapporti etico-sociali* concernono la famiglia, la scuola e la salute³⁷. All'interno della Commissione dei 75 tutti sentirono «l'importanza e la missione della famiglia, come nucleo essenziale della società». Così pure «nessuno ha manifestato l'intento di proporre con legge il divorzio». L'unanimità si ruppe di fronte alla proposta d'inserire nella Costituzione l'indissolubilità del matrimonio. Alla fine, la maggioranza della Commissione accettò la proposta «per lo stato d'animo del popolo italiano e per i riflessi religiosi»³⁸. Per tutelare pienamente i diritti della personalità umana, vennero riconosciuti quelli dei figli nati fuori dal matrimonio.

«Per la scuola, si è riconosciuto che spetta alla Repubblica dettare le norme generali sull'istruzione, organizzare la scuola di Stato in tutti i suoi gradi, assicurare ad enti e privati la facoltà di istituire altre scuole. Tutto ciò non costituisce un monopolio statale; ed è ammessa la libertà d'insegnamento». Dunque, accanto alla scuola statale è riconosciuta la scuola privata. Accanto: perché è la scuola di Stato ad avere le prerogative piene della scuola, come indica l'istituto della parificazione che può essere chiesto dalle scuole private. Di esclusiva competenza dello Stato è l'esame finale da sostenere da ogni scuola al termine di ciascun ciclo; ciò è per «la serietà degli studi», dice Ruini: ma non è malizioso ritenerlo uno strumento per tenere sotto controllo le scuole private.

Infine, la Costituzione prevede «di aprire ai capaci e meritevoli, anche se poveri, i gradi più alti dell'istruzione». Con questo, mentre

³⁷ La presentazione di questi articoli in *ivi*, LXXIX (da qui sono prese le citazioni presenti nel corpo del testo).

³⁸ Sia nel dibattito preliminare sia in quelli specifici dedicati al titolo II della parte I, molti furono gli interventi riguardanti il divorzio e l'indissolubilità del matrimonio, la cui inserzione nel progetto fu sponsorizzata da La Pira. In quest'articolo non faccio cenno a tutto questo dibattito perché vorrei dedicarvi uno studio apposito. Comunque un emendamento bocciò l'inserzione nella Costituzione italiana dell'indissolubilità del matrimonio (vedere la votazione della seduta del 23 aprile 1947 in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, II [= sedute dal 17 aprile al 19 maggio 1947], 1204-1205).

viene garantita la realizzazione di un diritto della persona, si avvantaggia anche la società che può contare su forze che, se non aiutate, rimarrebbero nascoste ed inutilizzate: è una dimostrazione che le libertà personali e la giustizia sociale si attuano contemporaneamente; ed è un'importante condizione per «attuare una vera e propria democrazia». Ma Ruini, con realismo, annota: «alla realizzazione di questo impegno occorreranno grandi stanziamenti; ma non si deve esitare». Si capiscono meglio queste parole se si ricorda che esse furono pronunciate in momenti in cui, come si vedrà meglio più avanti, la situazione materiale in Italia era di estrema povertà, senza che si delineassero a breve termine migliori prospettive.

Continuando ad analizzare attentamente la relazione, ci rendiamo conto che, secondo la presentazione di Ruini, i *rapporti economici* sono il cuore della Costituzione³⁹. Qui prendono vita e si avviano ad assumere concrete configurazioni il lavoro, la libertà personale e la giustizia sociale, cioè i tre elementi che, posti nei primi articoli, fondano l'intera Costituzione. Il lavoro è presentato in maniera perfetta nel suo significato umanistico e non meramente economico, significato già delineato nella presentazione dell'art. 1; quel lavoro che, sempre facendo riferimento all'art. 1, è il contenuto concreto della sovranità popolare:

Ad evitare applicazioni unilaterali, si chiarisce [nell'art. 31 del progetto, ndr] che il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società. È lavoratore lo studioso ed il missionario; lo è l'imprenditore, in quanto lavoratore qualificato che organizza la produzione⁴⁰.

Alla libertà personale e alla giustizia sociale è dedicato un ampio passaggio, in parte già da me trascritto quando ho mostrato come i primi articoli innervino le due parti della Costituzione. Lo riporto ora integralmente, invitando a porre attenzione alla parabola storica tracciata, che ha origine nel Settecento europeo e, in particolare, nella Rivoluzione francese:

Le nuove costituzioni rispecchiano con affermazioni e con norme la tendenza storica in cammino: che la democrazia non è soltanto politica, ma eco-

³⁹ La presentazione di questi articoli in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, LXXIX-LXXXI (da queste pagine sono prese le citazioni presenti nel corpo del testo).

⁴⁰ *Ivi*, LXXX¹. La chiarificazione umanistica del lavoro offerta dall'art. 31 del progetto, diverrà nel testo definitivo l'art. 4, ossia uno dei 12 principi fondamentali.

nomica e sociale. La costituzione italiana ha, come vedemmo, due note fondamentali: lo sviluppo della personalità e la partecipazione di tutti i lavoratori alla gestione della società. Dalla prima deriva la liberazione dell'uomo dal bisogno, una delle quattro libertà di Roosevelt. Da tutte due insieme l'esigenza di ordinamenti democratici anche nel campo dell'economia. Non vi può essere nessun pavido scrupolo che, un secolo e mezzo dopo i «diritti dell'uomo e del cittadino», siano dichiarati i «diritti del lavoratore». Se Thiers disse dopo il 1870: «la repubblica sarà conservatrice o non sarà», si può dire oggi che la repubblica sarà di democrazia e riforme economiche, o non sarà⁴¹.

Nei rapporti economici il lavoro, la libertà personale e la giustizia sociale trovano concreta attuazione in quattro tipi di scelte compiute dalla Costituzione. In primo luogo, nella scelta, che è un impegno solenne, a garantire a tutti una occupazione. Ora, Ruini ammise che all'interno della Commissione dei 75 qualcuno sollevò dubbi dal punto di vista giuridico, poiché allora, nella difficilissima situazione in cui si trovava l'Italia appena uscita dalla guerra, non vi erano le condizioni necessarie ad assicurare l'attuazione di tale diritto. Ma «anche giuristi rigorosi hanno ammesso che, trattandosi di un diritto potenziale, la costituzione può indicarlo [...] perché il legislatore ne promuova l'attuazione secondo l'impegno che la Repubblica nella costituzione stessa si assume».

Se il lavoro è il fondamento della Repubblica e se la Repubblica impegna solennemente se stessa ad assicurarne il diritto ai cittadini, ne consegue una seconda scelta: dall'adempimento del lavoro dipende l'esercizio dei diritti politici, cioè la possibilità di partecipare attivamente all'organizzazione della Repubblica italiana.

Una terza scelta è formata da tutta una serie di provvedimenti, di iniziative e di istituti a sostegno di chi lavora: l'uguaglianza della donna non solo nei diritti politici ma anche in quelli del lavoro; gli istituti di assistenza e previdenza; l'organizzazione sindacale; il diritto di sciopero.

La quarta scelta è quella di garantire simultaneamente l'iniziativa e la proprietà privata (dei beni di consumo e dei mezzi di produzione) e la coesistenza di attività pubblica e privata. Però, la relazione di Ruini privilegia la presentazione sia dei motivi che possono portare alla limitazione della proprietà privata sia delle condizioni grazie alle quali le imprese economiche possono essere assunte «da parte dello Stato e, in forme decentrate, di enti e di "comunità d'utenti e di

⁴¹ *Ivi*, LXXIX².

consumatori" (con che si apre l'adito ad una difesa dei consumatori)». Una speciale attenzione è dedicata a chi lavora la terra, prospettando una riforma agraria con la redistribuzione dei terreni, l'aiuto dei piccoli e medi proprietari, il miglioramento dei semplici lavoratori. Il breve cenno del progetto a riguardo delle società cooperative è ritenuto da Ruini «uno dei maggiori caposaldi di una vera democrazia economica». In tutte queste sottolineature, si sente l'influsso dei partiti di massa, specie di estrazione socialista e comunista.

Diversa sensibilità mostrano le ultime parole dedicate ai rapporti economici, dove si fa notare che, per colmare una lacuna del sistema bancario italiano, nel progetto della carta costituzionale c'è una piccola indicazione («né più si poteva fare») al coordinamento di norme ed istituti per la tutela del risparmio e per la vigilanza del credito.

Con i *rapporti politici* si chiude la presentazione della I parte della Costituzione⁴². La relazione (che stranamente tace a proposito dei partiti) prende l'andamento di un indice. Si sofferma solo su un caso, quello del diritto di resistenza all'autorità che viola le libertà fondamentali. Qualcuno nella Commissione aveva espresso il dubbio se in una Costituzione basata sulla legalità potesse trovare posto «il diritto o piuttosto il fatto della rivolta». Quasi a chiudere il cerchio aperto dall'esposizione dei diritti civili, Ruini afferma che «ha anche qui influito il ricordo di recenti vicende». Ecco un altro caso in cui un articolo della Costituzione sorge per far barriera a possibili ritorni del fascismo o, più in generale, di regimi dittatoriali.

2.2.3. Ordinamento della Repubblica

La II parte della Costituzione «tiene conto della concreta realtà, sulla quale soltanto si può edificare»⁴³. Passando dal linguaggio del mondo edile a quello del mondo agricolo, si può dire che i diritti e i doveri della I parte, fioritura dei principi fondamentali dei primi articoli, possono portare a loro volta frutto grazie agli istituti delineati nella II parte. In termini appropriati alla materia in causa, tutti gli istituti della Repubblica (Parlamento, Capo dello Stato, Governo, Magistratura, Regioni) sono a servizio dei diritti e dei doveri della I parte, affinché questi possano essere realizzati.

⁴² In *ivi*, LXXXI (da questa pagina sono prese le citazioni presenti nel corpo del testo).

⁴³ *Ivi*, LXXXI¹.

La relazione dichiara che «la sovranità del popolo si esplica, mediante il voto, nell'elezione del Parlamento e nel *referendum*. [...] il fulcro concreto dell'organizzazione costituzionale è qui, nel Parlamento»⁴⁴. Il Parlamento, dunque, è il punto di convergenza di tutto l'ordinamento istituzionale, il quale è un meccanismo regolato da una legge rinvenibile nelle seguenti citazioni: «l'opportunità di doppie e più meditate decisioni»⁴⁵, è detto nella presentazione delle due Camere del Parlamento; «gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua»⁴⁶, così è sintetizzata la funzione del Capo dello Stato; «si considera anche qui l'esigenza della riflessione, del "pensarci su", che è un motivo ricorrente nei procedimenti costituzionali»⁴⁷, sono le espressioni per presentare le norme di fiducia e di sfiducia del Parlamento nei confronti del Governo; «vi dovranno essere due letture, e con un sensibile intervallo ("pensarci su"), nella stessa legislatura»⁴⁸, ecco quanto occorre attuare per una proposta di revisione costituzionale.

Dunque, la legge che regola il meccanismo istituzionale italiano è quella della ponderazione, dello studio attento, dell'esame approfondito; è sollecitato il senso di responsabilità, sono valorizzate le competenze, viene chiamata in causa la capacità di mediazione in chi opera nelle istituzioni. Ma è anche vero, d'altra parte, che tutto questo può trasformarsi in lentezza che toglie vigore alle proposte originarie, in voluti ritardi che bloccano sia l'attività legislativa che quella governativa. Sono pericoli a cui il sistema istituzionale italiano presta effettivamente fianco.

A creare questo sistema contribuì, di fatto, quello che è stata una costante nella formazione della carta costituzionale, cioè «il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici»⁴⁹. In particolare, per scongiurare il pericolo di impennate autoritarie, nella composizione della carta costituzionale sono stati evitati «due opposti sistemi. Anzitutto: il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta»⁵⁰. Ruini, a questo proposito, presenta in breve il sistema presidenziale americano, con un capo di Stato che è anche capo di

⁴⁴ *Ivi*, LXXXI².

⁴⁵ *Ivi*, LXXXII².

⁴⁶ *Ivi*, LXXXIV¹.

⁴⁷ *Ivi*, LXXXV¹.

⁴⁸ *Ivi*, LXXXVII².

⁴⁹ *Ivi*, LXXXII¹.

⁵⁰ *Ivi*.

governo con ampi poteri. Certamente quel sistema ha mostrato d'essere immune da esiti totalitari, grazie alla forma federale degli Stati Uniti e ad altri elementi che equilibrano il potere del Presidente (il Congresso, l'avvicendamento di due grandi partiti): elementi assenti nella tradizione italiana, tanto da rendere irrealizzabile un simile sistema nella nuova Repubblica. Ma, continua Ruini, è più in generale la tradizione europea a testimoniare «una resistenza irreducibile [sic] al governo presidenziale, per il temuto spettro del cesarismo, ed anche per il convincimento [...] che il governo di gabinetto abbia la diretta radice nella fiducia parlamentare»⁵¹. Ed è davvero interessante constatare che, per motivare il rifiuto al governo presidenziale, alla posizione antidittatoriale si accompagna il radicamento nella tradizione politica e storica italiana ed europea. Lo ritengo un invito a conoscere e a rifarsi a questa tradizione, al fine di attingere elementi capaci di valorizzare e far apprezzare un governo che ha la propria qualifica nel legame con il Parlamento.

L'altro sistema che si è voluto evitare è quello del «governo di assemblea», nel quale «ogni potere si concentra nel Parlamento, e gli altri organi, il Governo, il Capo dello Stato, la Magistratura, ne sono il comitato o i commessi ed agenti d'esecuzione»⁵². Questo sistema, bene riflette Ruini, ha alla sua origine il falso sillogismo secondo il quale all'unica sorgente della sovranità (il popolo esclusiva fonte della sovranità, art. 1) deve corrispondere un'unica istituzione, appunto il Parlamento, per l'esercizio della sovranità. È falso questo sillogismo sotto due aspetti. Anzitutto perché nega a priori alla sovranità popolare di esprimersi in diversi modi; e poi perché «lascia cadere quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che – anche se la formula di Montesquieu è in parte superata – ha costituito una conquista ed un presidio di libertà»⁵³. (Più sotto, al par. 3.5, vedremo da chi era appoggiata l'ipotesi di un governo di assemblea).

La relazione entra nel dettaglio a presentare ciascuna istituzione dell'ordinamento istituzionale. Siccome nella relazione di replica al dibattito preliminare Ruini ritornò su quest'argomento, rinvio all'analisi di quella relazione la presentazione dei principali caratteri del Parlamento, del Capo dello Stato, del Governo e della Magistratura secondo il progetto della carta costituzionale. Per ora, mettiamo in rilievo tre aspetti segnalati da Ruini circa il Parlamento. Anzitutto, per

⁵¹ *Ivi.*

⁵² *Ivi.*

⁵³ *Ivi.*

un esame approfondito delle proposte di legge («pensarci su») e per evitare di cadere nel governo di assemblea, è stato conservato il Parlamento bicamerale. In secondo luogo, la Commissione dei 75 propose un nuovo istituto, presentato in termini assai positivi da Ruini: il *referendum* popolare. Con questo istituto «si è creduto di dover aprire la via ad una forma di manifestazione diretta di quella sovranità popolare, su cui poggia tutto il nuovo edificio democratico»⁵⁴.

In terzo luogo, la relazione segnala che in sede di Commissione furono sollevate difficoltà per la composizione della seconda Camera, vale a dire il Senato. Alla fine «la Commissione è stata quasi unanime nello stabilire che la seconda Camera debba aver base regionale, in rapporto alla nuova struttura che viene introdotta in Italia con la creazione dell'ente Regione»⁵⁵. Il progetto riservava l'elezione di 1/3 dei senatori ai Consigli regionali, mentre gli altri 2/3 sarebbero stati eletti a suffragio diretto. Per differenziare ulteriormente le due Camere, gli elettori del Senato dovevano aver compiuto i 25 anni di età, mentre l'eleggibilità veniva limitata a determinate e qualificate categorie di persone (ad esempio, i decorati al valore nella guerra di liberazione, i professori ordinari di università e di istituti superiori, i membri per quattro anni di consigli di amministrazione...), aventi almeno 35 anni e nati o domiciliati nella Regione⁵⁶. Da notare, concludendo, che nella redazione definitiva della Costituzione italiana venne smarrito lo stretto legame tra Senato e Regioni⁵⁷.

2.3. Regioni e rigidità

E proprio la Regione è, secondo la relazione la cui analisi ci avvia a completare, «l'innovazione più profonda introdotta dalla costituzione [...]; e può aver portata decisiva per la storia del Paese»⁵⁸. Non a caso Ruini faceva riferimento alla storia: lui stesso, per introdurre la presentazione della riforma regionale, offriva una piccola lezione di storia e di storiografia. Val la pena seguirla con attenzione:

⁵⁴ *Ivi*, LXXXIII².

⁵⁵ *Ivi*, LXXXIII¹.

⁵⁶ Vedi art. 56 del progetto di Costituzione (*ivi*, LXII).

⁵⁷ Vedi articoli 57-58 della *Costituzione della Repubblica italiana*.

⁵⁸ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, LXXXV²-LXXXVII¹: LXXXV² (le citazioni riguardanti le Regioni presenti nel corpo del testo di questo paragrafo, sono tolte da queste pagine).

«Il Comune: unità primordiale; la Regione: zona intermedia ed indispensabile tra la azione ed i Comuni». Mazzini, il più grande unitario del Risorgimento, era per la Regione; e si incontrava con la proposta di più caute forme di decentramento in Cavour e nei politici della sua scuola⁵⁹.

Dati questi presupposti, argomentava Ruini, sarebbe stato logico, al momento dell'unificazione nazionale, mantenere «qualcosa delle preesistenti autonomie; ma prevalsero il timore e lo "spettro dei vecchi Stati"; e si svolse irresistibilmente il processo accentratore. È oggetto di dispute quali ne furono gli inconvenienti, ed anche i vantaggi; molti dei malanni d'Italia si attribuiscono all'accentramento; in ispecie pel mezzogiorno». Questo, in breve, il passato e la sua valutazione. Ma mentre si stava elaborando la Costituzione, si assisteva (e per alcuni territori, come la Sicilia, ci si trovava di fronte al fatto compiuto) «ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch'esso irresistibile, verso le autonomie locali».

Tutto questo processo storico veniva, a sua volta, ad incontrarsi con un'altra tendenza della storia occidentale moderna, a noi già nota: quella della rivendicazione delle libertà, in tutte le sue manifestazioni. Ebbene, la valorizzazione delle autonomie locali ben si sposava con le libertà personali e con quelle società naturali in cui gli uomini si organizzano sul territorio. Per dare incisività a questa sua trattazione, Ruini offriva una citazione:

Riecheggia più viva, in questa atmosfera, l'affermazione di Stuart Mill che nelle autonomie locali si ha un «ingrandimento della persona umana», e che «senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito della libertà»⁶⁰.

Altri motivi rafforzavano la tendenza a favore delle autonomie locali. In un'epoca in cui le relazioni internazionali si ampliavano, doveva accompagnarsi, per equilibrio, il decentramento interno. Ad un'economia su una scala sempre più vasta, meglio si sarebbero accordate vivaci iniziative economiche e commerciali regionali. E ancora: il sud dell'Italia, ritenendo d'aver patito danni e sfruttamenti da parte del resto d'Italia, avrebbe voluto conoscere le proprie effettive capacità di crescita.

⁵⁹ *Ivi*, LXXXV².

⁶⁰ *Ivi*, LXXXVI¹.

Ma quale tipo di autonomia è quella proposta dal progetto di Costituzione? La posizione della Commissione dei 75, di cui Ruini si fa portavoce, è univoca:

La Commissione è stata unanime per l'istituzione della Regione. Questa non sorge federalisticamente. Anche quando adotta con sua legge lo statuto di una Regione, lo Stato fa atto di propria sovranità. L'autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa; ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di *Stato regionale* [...] ⁶¹.

Le Regioni hanno, quindi, la loro origine dalla (e non in opposizione della) sovranità dello Stato unitario. Esse, di conseguenza, dovrebbero rafforzare questa sovranità e unità da cui scaturiscono, togliendo i limiti e gli inconvenienti manifestati dall'accentramento statale attuato dall'Italia unita dai Savoia. Ruini, concludendo la presentazione della riforma regionale, afferma la stessa cosa, mettendosi dal punto di vista delle autonomie locali: «questo passo che l'Italia farà, per ridestare le forze locali ed attingere da esse rinnovata energia».

Per l'attuazione pratica della riforma, all'interno della Commissione un gruppo avrebbe voluto attribuire alle Regioni soltanto dei poteri legislativi d'integrazione e attuazione delle leggi statali, mentre un altro gruppo avrebbe voluto per le Regioni facoltà legislative più ampie. A prevalere fu la seconda posizione, così che, secondo il progetto, in alcune materie le leggi regionali possono avere competenza diretta ed esclusiva, in altre vi può essere un rapporto di concorrenza tra Stato e Regione, in altre materie, infine, si possono registrare interventi integrativi da parte della Regione nell'applicazione delle leggi statali. In ogni caso, a preservare la sovranità e l'unità dello Stato, gli articoli dedicati alla Regione mirano a far sì «che il campo lasciato alla legislazione regionale è per ogni aspetto vigilato e contenuto». In caso di dubbio o contrasto tra Regione e Stato, è previsto l'intervento della Corte Costituzionale e anche la valutazione del Parlamento.

Concludendo l'esposizione sulle Regioni (il cui numero all'epoca non era stato ancora fissato), Ruini segnalò una difficoltà e un pericolo. La difficoltà stava nell'autonomia finanziaria prevista dalla riforma, poiché era da mettere in conto un contributo di solidarietà per quelle Regioni che mancavano dell'essenziale. Pericolo da evitare era

⁶¹ *Ivi*, LXXXVI¹.

che il decentramento originasse nelle Regioni una selva burocratica senza che, per giunta, si alleggerisse l'apparato burocratico centrale.

L'ultimo argomento della relazione di Ruini toccava un'altra novità: il carattere rigido della nuova carta costituzionale. La precedente carta, ossia lo Statuto albertino, aveva avuto un carattere flessibile, il che «poté sembrare un giorno un vantaggio e conquista della democrazia; ma ha dato disastrosi risultati nel tempo fascista»⁶². La protezione contro il ritorno a regimi totalitari, ampiamente diffusa nelle due parti della Costituzione, cinge l'intera Costituzione mediante le robuste mura della rigidità. Non solo. La rigidità permette di salvaguardare il dettato costituzionale da possibili violazioni del Parlamento. Per attuare questo meccanismo di difesa, la Commissione progettò un ulteriore nuovo istituto, la Corte Costituzionale. Sorvolo sugli aspetti tecnici, quali i compiti, la composizione, il funzionamento della Corte costituzionale; ne tratta il testo definitivo della Costituzione, frutto di ulteriori elaborazioni attuate dall'Assemblea Costituente⁶³. Voglio però mettere in rilievo le ultime parole dedicate al procedimento di revisione costituzionale:

Se la costituzione deve essere rigida, una troppo macchinosa e complicata procedura di revisione ostacolerebbe il cammino ad un completamento dell'edificio costituzionale⁶⁴.

Con ciò Ruini, a nome della Commissione dei 75, riconosceva che la *casa comune* degli italiani non era perfetta ed immutabile in tutte le sue parti. Pur volendo che l'edificio fosse «nelle sue mura definitivo», chi lo progettò sapeva che in futuro sarebbe stato «necessario rimettervi le mani, negli sviluppi, non ancora esattamente prevedibili, dei sistemi costituzionali»⁶⁵.

3. LA REPLICA AL DIBATTITO PRELIMINARE

I deputati della Costituente ebbero un mese di tempo per esaminare il progetto presentato nella relazione del 6 febbraio 1947. Riunendosi l'Assemblea il pomeriggio del 4 marzo, il Presidente Umberto

⁶² *Ivi*, LXXXVII¹.

⁶³ Vedere gli articoli 134-137 della *Costituzione della Repubblica italiana*.

⁶⁴ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, LXXXVII².

⁶⁵ *Ivi*, LXXXVIII¹.

Terracini dovette compiere un pubblico richiamo: «sono spiacevolmente sorpreso dei tanti vuoti che constato in ogni settore e debbo rammaricare vivamente che la nostra discussione non si inizi alla presenza di tutti, o almeno della maggior parte dei membri della Costituente»⁶⁶. A metà del dibattito preliminare (7 marzo, dodicesimo intervento), il repubblicano Zuccarini affermò «come sia spiacevole che la partecipazione del pubblico [...] sembri molto scarsa»⁶⁷. A fronte di questi rilievi quantitativi, i 23 interventi del dibattito preliminare ebbero un tono altamente impegnato, come intuiremo analizzando ora il discorso con cui Ruini ad essi replicò nel pomeriggio del 12 marzo 1947⁶⁸.

3.1. *Per orientarsi*

Quale ritratto emergeva del progetto di Costituzione al termine del dibattito preliminare? Ruini riassunse la risposta in questa battuta: «una galleria degli orrori». Quindi proseguiva:

È uno zig zag per l'onorevole Cevolotto; una costituzione bifronte per l'onorevole Della Seta; e poi la valanga delle accuse: genericità, oscurità, sottintesi, leggi truccate, sabotaggio della Costituzione, dice l'onorevole Calamandrei; faziosità, l'onorevole Benedettini; jattura, sconcerto, mandato tradito, desta riso e pianto, non è un'amalgama, ma un orrido mostro, la chimera, per l'onorevole Capua⁶⁹.

Tra i deputati qui menzionati, Cevolotto e Calamandrei avevano fatto parte della Commissione che aveva preparato il progetto... e a loro si devono aggiungere 10 altri tra i 23 intervenuti, sicché più della metà dei discorsi del dibattito preliminare uscì dalla bocca di membri della Commissione dei 75⁷⁰. Ruini, che avrebbe preferito che qualche osservazione critica fosse stata «presentata davanti alla Commissione», non rimase per questo amareggiato perché era «un diritto legittimo e benefico» quello che era stato esercitato nel dibattito preliminare anche dai membri della Commissione dei 75. Da parte sua, però, aveva una posizione diametralmente opposta. Anziché affossare il progetto, ne

⁶⁶ *Ivi*, 135.

⁶⁷ *Ivi*, 233².

⁶⁸ La relazione di Ruini del 12 marzo 1947 è riportata in *ivi*, 342-356.

⁶⁹ *Ivi*, 343².

⁷⁰ Confrontare i nominativi dei 23 deputati riportati in *ivi*, 138-339 passim, con quelli presenti alle pagine segnalate alla nota 11.

prendeva di persona la difesa, esprimendo la stima per come era stato preparato e il sostanziale apprezzamento per il suo contenuto:

Ma io voglio affermare molto fermamente che condivido e rivendico la responsabilità di tutto ciò che ha fatto la Commissione. Abbiamo potuto avere dei dissensi tra noi, inevitabili; abbiamo trovato qualche volta delle conciliazioni, qualche volta no. La solidarietà del lavoro condotto in comune è sentita da me come da tutti i membri della Commissione⁷¹.

A rafforzare questa sua posizione, vi era il rilievo che il lungo elenco di critiche da lui appuntate portava con sé diverse contraddizioni. Per limitarsi a tre casi: per alcuni l'art. 1 sarebbe stato reazionario, perché «non parla di «repubblica dei lavoratori»», per altri, invece, sarebbe stato rivoluzionario, perché «parla di lavoratori e non di cittadini»; stessa contrapposizione per gli articoli dei *rapporti economici*; e così «quando si va alla struttura istituzionale, si accusa la Costituzione di essere sovversiva e dittatoriale, e per contrappeso di essere conservatrice e retrograda». Oltre a ciò, Ruini non accettava i raddolcimenti che erano stati aggiunti alle critiche, perché avevano il sapore di un'assoluzione non richiesta: «vista la situazione dei partiti, visto il tempo che aveste per lavorare, non potevate fare di più»⁷².

Dopo queste constatazioni introduttive, Ruini compiva alcuni rilievi per preparare il terreno alla sua replica. In primo luogo, era il primo a riconoscere che la Costituzione progettata non era un capolavoro e neppure era perfetta e bella. Ma ad una costituzione non era necessario possedere tali attributi; bastava avesse quella caratteristica richiesta da uno tra i più autorevoli costituenti, Francesco Saverio Nitti: essere, cioè, «la più convenevole possibile»; convenevole, aveva completato Nitti, come lo era stata quella di Solone per l'Atene d'inizio VI secolo a.C. Solone... da parte sua, con un per lui insolito tocco d'ironia, Ruini non pensava d'assomigliargli, ma preferiva definirsi «il Licurgo del confusionismo italico»⁷³.

Ora, per iniziare a far chiarezza, Ruini compiva una controcritica a quei *troppo* che, sempre per bocca di Nitti, erano stati imputati alla Commissione dei 75: troppi membri nella Commissione; troppi incompetenti; troppe pubblicazioni per i lavori preparatori; troppo tempo impiegato nell'elaborazione del progetto; troppi articoli nel testo

⁷¹ *Ivi*, 343¹.

⁷² *Ivi*, 343².

⁷³ *Ivi*, 344¹.

della Costituzione⁷⁴. Ruini negò tutte queste accuse. Se la Commissione ebbe 75 membri è perché volle rappresentare tutti i partiti, anche quelli piccoli. Tra i 75 vi furono capi di partiti (ad esempio, Nenni e Togliatti), dirigenti delle organizzazioni operaie (come Di Vittorio) e dell'associazione delle società per azioni, grandi giuristi (come La Pira, Mortati e Calamandrei), economisti come Einaudi: dunque «non era una Commissione di incompetenti». Se non si fossero pubblicati i verbali «si sarebbe detto che la Commissione lavorava nelle tenebre». Per il tempo impiegato, Ruini lasciava spazio alla memoria storica: le Costituzioni più recenti avevano richiesto mesi se non anni di elaborazione (ad esempio, per la Costituzione tedesca di Weimar del 1919 occorsero cinque mesi). In fondo, solo la prima carta della Rivoluzione francese richiese pochi giorni: «la dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 fu stesa in dieci giorni; la presentò all'Assemblea Lafayette diritto, fermo, elegante; ma era un altro clima!». Anche l'ultimo *troppo* fu smentito, ricordando che con i suoi 131 articoli il progetto era da annoverare insieme alla maggioranza delle Costituzioni, che avevano tra i 120 e i 160 articoli.

Sempre per iniziare a far chiarezza, la relazione, approfondendo dei rilievi fatti già un mese prima, invitava a puntare gli occhi sulle circostanze in cui la Commissione aveva operato: «il nostro modesto e faticoso lavoro si è svolto nei limiti della normalità»⁷⁵. Situazione limite perché, da una parte, l'Italia si dava per la prima volta liberamente una Costituzione. D'altra parte, mentre era evidente che le carte costituzionali dell'Ottocento erano superate, non altrettanto chiara era la forma costituzionale da dare ad una società dove protagonisti erano i grandi movimenti di massa. Per dirla riecheggiando espressioni con cui Vittorio Emanuele Orlando aveva aperto i lavori della Costituente il 25 giugno 1946, ci si trovava «un po' fra due mondi costituzionali»⁷⁶.

Che si fosse ai limiti della normalità dipendeva anche dal fatto che l'Italia si trovava nel disfacimento economico; così che, al posto di collocarsi in un contesto di ricostruzione, la Costituzione nasceva «all'ombra della disfatta»⁷⁷, resa ancor più tragica dalla fine degli aiuti

⁷⁴ *Ivi*, 344 (da dove sono tolte le citazioni che seguono). I passaggi della relazione di Nitti si trovano in *ivi*, 268²-269¹.

⁷⁵ *Ivi*, 344².

⁷⁶ *Ivi*, 345¹. Il discorso di Orlando in *ivi*, 1-4: 2¹.

⁷⁷ *Ivi*.

dell'U.N.R.R.A., ovvero l'organizzazione internazionale istituita per sostenere provvedimenti d'emergenza nei confronti delle popolazioni liberate dagli Alleati⁷⁸. Ma proprio dal lavoro della Costituente poteva giungere un aiuto determinante per valorizzare le due dotazioni che l'Italia comunque possedeva: una popolazione numerosa (la più numerosa dell'Europa, qualora la Germania fosse stata, come avvenne effettivamente, divisa) e la capacità di lavorare.

Tutte queste osservazioni liberarono il campo per riorientare i dibattiti della Costituente. All'impostazione minuziosamente critica e, alla fin fine, disfattista data dalla maggioranza dei 23 interventi ascoltati nei giorni precedenti (e riassunti nella lista di lamentele offerta dalla citazione iniziale di questo paragrafo), occorreva sostituire un colpo d'ala che aprisse ad un orizzonte in cui sviluppare contributi costruttivi:

Io penso che non si debba aderire a quella forma che Caterina [II, Zarina della Russia, ndr] suggeriva a Voltaire: «Tenersi ai tre C: circostanze, combinazioni, congiunture». Meglio il monito di Goethe: «Piuttosto che giorno per giorno, vivere nello spirito dei millenni». Non è impossibile lavorare con concretezza, ed insieme con idealità. Bisogna essere realisti, cercare di costruire sul solido, tener conto delle nostre possibilità, ma se, non ci anima un afflato, una ispirazione che ci porti a vedere al di là del momento presente, non credo che riusciremo a scuotere questo nostro Paese⁷⁹.

Questo intervento andava direttamente a colpire, per volerlo accantonare definitivamente, un vezzo che aveva dominato nel dibattito preliminare. Espresso da due maschere della commedia classica, «il *miles gloriosus* o fanfarone e l'*eautòntimorùmenos* che trova gusto a dilaniare se stesso», Ruini lo riteneva tipico della popolazione italiana: «noi italiani abbiamo la tendenza qualche volta a denigrare noi stessi, a giudicarci peggiori di quello che siamo»⁸⁰. Liberati dalle maschere che li avevano ricoperti e spinti dal colpo d'ala riassunto nelle parole di Goethe, Ruini recuperò, in maniera costruttiva, i passaggi da lui ritenuti rilevanti del dibattito preliminare. E con ciò, credo, diede un esempio che influì assai sul seguito dei lavori della Costituente.

⁷⁸ Voce «UNRRA», *L'Enciclopedia universale della storia*, 1117.

⁷⁹ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 345².

⁸⁰ *Ivi*, 343²-344¹.

3.2. *Le critiche formali e tecniche*

Molte osservazioni avevano individuato i limiti formali e tecnici del progetto di Costituzione. Disarmonie e squilibri (Bozzi), lacune (Calamandrei), mancanza di stile (Della Seta), composizione a più mani (Croce), struttura da ritoccare (Della Seta e La Pira), eccedenza di articoli e di materiale (Nitti), mancanza di distinzione tra principi generali e diritti veri e propri, dovendo collocare i primi in un preambolo (Lucifero, Calamandrei, Cevolotto, Laconi e diversi altri): queste sono le principali critiche tecniche e formali appuntate da Ruini nei discorsi ascoltati⁸¹. Di queste, furono affrontate ampiamente le ultime due. Per quanto riguarda l'eccedenza di articoli e materiale, Ruini dichiarò di avere, come Presidente della Commissione dei 75, già messo in atto il consiglio di Nitti, il quale chiedeva di fare quel che di sé disse il dantesco Giustiniano, quando affermò *che [...] d'entro le leggi trassi il troppo e 'l vano* (*La Divina Commedia, Paradiso, VI, 11-12*). Di fatto, dagli originari 400 e più articoli, la Commissione, spinta dal suo Presidente, passò a 131, cioè a meno di un terzo. Se, così facendo, a Ruini era riuscito di mettere in pratica quanto gli aveva scritto dagli Stati Uniti Gaetano Salvemini⁸² – «non fatene un salciocciotto nel quale ci si mette la carne che si vuole»⁸³ –, tale esito ammoniva i deputati della Costituente a non lasciarsi prendere la mano da quei ceti, da quelle categorie, da quegli istituti che volevano inserire nella Costituzione un determinato articolo a loro favore.

«La grande direttiva dovrebbe essere di sfrondare in alto ed in basso»⁸⁴. Era questa la sintesi delle indicazioni emerse dalla discussione preliminare per rendere semplice, chiara, incisiva la Costituzione. *Sfrondare in alto* significava distinguere tra principi orientativi fondamentali, da una parte, e diritti veri e propri, dall'altra, per collocare i primi in un'apposita sezione. *Sfrondare in basso*, invece, voleva dire togliere alcuni articoli dal progetto per rinviarli a leggi ordinarie. Ruini dava, a proposito di queste due operazioni, due fondamentali diret-

⁸¹ Per la presentazione di queste critiche, *ivi*, 345¹-348². Nella maggior parte dei casi, per garantire scorrevolezza nella lettura, non faccio approfondimenti né sui testi né sui deputati chiamati in causa dalla replica di Ruini.

⁸² Lo storico e uomo politico (Molfetta, 1873 - Sorrento, 1957), dopo essersi rifugiato in Francia, dal 1934 si trovava negli Stati Uniti, insegnando all'università di Harvard. Nel 1949 ritornò all'università di Firenze (voce «Salvemini, Gaetano», *L'Enciclopedia universale della storia*, 1006).

⁸³ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 346².

⁸⁴ *Ivi*.

tive. In primo luogo, come ho anticipato nelle ultime battute del par. 2.1, egli ammonì a non fare di un eventuale preambolo una specie di soffitta o dimenticatoio. Al contrario, anche i principi che sarebbero stati collocati in un eventuale preambolo avrebbero dovuto avere «un valore giuridico come direttiva e precetto al legislatore e criterio di interpretazione pel giudice»⁸⁵. In secondo luogo, esortò i costituenti ad avere quella finezza giuridica capace di istituire una gerarchia tra le varie norme: «vi sono delle norme al di sopra della Costituzione. [...] Vi sono poi le norme della Costituzione, che le leggi non possono modificare. Accanto alla Costituzione stanno leggi di tipo e di valore costituzionale, ed altre che per la loro approvazione richiedono un *quorum* speciale; infine le leggi ordinarie dello Stato»⁸⁶. In una maniera più pacata, Ruini aveva riproposto un'indicazione di metodo offerta nel terzo intervento del dibattito preliminare, quello tenuto da Piero Calamandrei. Il giurista fiorentino, che con molta arguzia aveva messo alla berlina i limiti formali e tecnici del progetto, in quel medesimo intervento si era riproposto di dare ai Costituenti un testo con le libertà fondamentali che non potevano essere violate neppure dalla Costituzione⁸⁷.

L'ultimo aspetto tecnico e formale affrontato da Ruini fu quello della rigidità della Costituzione. Di per sé i 23 interventi ne avevano parlato poco o nulla; «ma è stato tacitamente ed unanimemente risolto»⁸⁸. In realtà, lo storico annota che s'era levata la voce di Benedetto Croce ad elogiare la flessibilità dello Statuto albertino (ma era tutta un'epoca, – «di quell'età io mi sento figlio» – ad essere esaltata), il quale, proprio per la sua caratteristica flessibilità aveva «regolato e reso possibile lo splendido avanzamento dell'Italia», facendo integrare nella Costituzione italiana elementi innovativi come il diritto di sciopero e il suffragio universale. Al contrario, la rigidità della nuova Costituzione veniva bocciata dal vecchio filosofo («quella rigidezza che improvvisamente scoppia o invita a mandarla in pezzi»), mentre la difesa dello Statuto arrivava al punto tale da scagionarlo dall'accusa di avere aperto le porte al fascismo⁸⁹. Su quest'ultimo argomento Ruini, interpretando l'opinione della grande maggioranza dei costituenti e ribadendo quanto già dichiarato nella relazione del 6 feb-

⁸⁵ *Ivi*, 347¹.

⁸⁶ *Ivi*, 347²-348¹, passim.

⁸⁷ La proposta di Calamandrei in *ivi*, 166¹.

⁸⁸ *Ivi*, 347¹.

⁸⁹ Per l'intervento di Croce, vedere *ivi*, 337-339: 339¹.

braio, aveva un'opposta valutazione: «che cosa significa la possibilità di variare senz'altro, specialmente e inavvertitamente? Lo abbiamo visto durante il fascismo»⁹⁰. Poi Ruini, concludendo le sue osservazioni, precisò che rigidità non significava immutabilità della carta costituzionale; significava, invece, che le leggi ordinarie non avrebbero potuto essere in contraddizione con le norme costituzionali e che una modificazione della Costituzione avrebbe chiesto una procedura cauta e meditata.

3.3. *Cos'è il compromesso*

Diversi interventi del dibattito preliminare individuarono in un'unica radice l'origine dei limiti del progetto di Costituzione: il compromesso che si era venuto a creare tra i partiti di massa. Ad esempio, Piero Calamandrei, evidenziando un risvolto del compromesso, sostenne che «tutti hanno cercato di impedire che prevalessero le tesi degli avversari». Un apologo, che rispecchia la vena umoristica presente in tutto il discorso del giurista fiorentino, aiuta a capire cosa ciò abbia significato: «è un po' successo, agli articoli di questa Costituzione, quello che si dice avvenisse a quel libertino di mezza età, che aveva i capelli grigi ed aveva due amanti, una giovane e una vecchia: la giovane gli strappava i capelli bianchi e la vecchia gli strappava i capelli neri; e lui rimase calvo. Nella Costituzione ci sono purtroppo alcuni articoli che sono rimasti calvi»⁹¹. Sempre con la stessa vena umoristica, Calamandrei analizzò gli articoli 38 e 41 dei rapporti economici (riconoscimento della proprietà sia pubblica che privata, con garanzie date a quest'ultima, e obblighi e vincoli imposti alla proprietà terriera con abolizione del latifondo), cogliendone l'ambivalenza, tanto da poter essere interpretati in una maniera e nel suo contrario: «il conservatore dirà: "Vedi, la proprietà privata è riconosciuta e garantita". Il progressista risponderà: "Sì, ma i beni possono appartenere allo Stato o ad enti pubblici" [...] E così vi è tutta una quantità di articoli che figurano di andar d'accordo, ma che in realtà si elidono; sicché sarebbe stato meglio non scriverli»⁹².

⁹⁰ *Ivi*, 347² (per le affermazioni sulla rigidità della Costituzione contenute nella relazione del 6 febbraio, vedere sopra, par. 2.3).

⁹¹ *Ivi*, 154-166: 156².

⁹² *Ivi*, 158².

Il liberale e monarchico Roberto Lucifero parlò di una serie di scambi, ricostruendo un colloquio tra due onorevoli: «io cedo su questo punto e tu mi dai su quell'altro, io non sarò presente su quel tal voto e tu ecc. Ciò si è svolto anche sotto i nostri occhi»⁹³; le ultime parole indicano che tale mercanteggiamento sarebbe avvenuto nella Commissione dei 75, a cui Lucifero prese parte. Un altro membro della Commissione, Gustavo Ghidini, del Partito Socialista del Lavoratori Italiani, quindi appartenente ad uno di quei partiti che avevano guidato i lavori della Commissione, sostenne che «il compromesso invece è indubbiamente un vizio, quando si risolve in un baratto»⁹⁴. Baratto che, a suo dire, si verificò nel caso dell'inserzione dei Patti lateranensi, mediante l'art. 5 del progetto. Il liberale Rubilli sostenne la stessa cosa, che cioè i democristiani avevano ottenuto l'art. 5 e l'indissolubilità del matrimonio con l'assenso dei partiti di sinistra e, in contraccambio, i secondi avevano avuto dai primi il lasciapassare per gli articoli in materia economica. Questi scambi, sempre secondo Rubilli, non erano fine a se stessi ma dovevano essere sfruttati davanti alle masse in campagna elettorale⁹⁵, quella che avrebbe preparato le elezioni dell'aprile 1948.

Calamandrei, Lucifero, Ghidini, Rubilli: l'elenco si potrebbe allungare con i nominativi di tutt'e 23 gli intervenuti al dibattito preliminare, perché tutti trattarono della questione del compromesso, come ebbe a ricordare Ruini nella sua replica: «vi è una parola che ha aleggiato qui, ed è stata ripetuta come un ritornello: la parola "compromesso"». E siccome ad essere chiamato in causa era, in profondità, il lavoro condotto dalla Commissione dei 75, Ruini, in qualità di Presidente di quella Commissione, sentì il dovere di intervenire con il massimo dell'impegno. Iniziò richiamando a tutti il genuino contenuto e l'autentico significato del termine "compromesso":

Un santo della politica, Ghandi, ha detto che, appunto perché credeva alla verità eterna delle idee, sentiva la necessità e la bellezza del compromesso. Non è un paradosso. Le grandi idee animatrici debbono accompagnarsi col senso della realtà, della concretezza, delle possibilità effettive. [...] Che cosa significa in origine compromesso? Vuol dire, nel suo etimo, che parecchi fanno la promessa insieme, assumono un impegno, stipulano un patto; e non c'è nulla di male, ed è necessità elementare di vita⁹⁶.

⁹³ *Ivi*, 138-147: 142¹.

⁹⁴ *Ivi*, 260-267: 262².

⁹⁵ *Ivi*, 215-224: 217¹.

⁹⁶ *Ivi*, 348¹ (da questa pagina sono state tolte anche le due altre citazioni, l'una precedente e l'altra seguente, presenti nel corpo del testo).

Certo, il compromesso poteva avere il senso deteriore di baratto, di scambio, di macchinazioni oscure a difesa di interessi particolari, tutte cose da cui occorreva prendere le distanze, al punto che, qualora la parola compromesso avesse anche solo generato il sospetto che questo cattivo senso era in causa, ci si doveva liberare di tale parola, sostituendola con altri termini. «Cambiamola; parleremo di patto, parleremo di accordo, parleremo di convergenza di pensiero e di forze sovra punti determinanti».

Già il democristiano Tupini aveva presentato in termini positivi il compromesso a cui dovevano giungere i costituenti⁹⁷, mentre il socialdemocratico Saragat, il socialista Nenni e il comunista Togliatti, come rammentava Ruini, avevano reclamato l'assoluta necessità di un compromesso. Tutti costoro, però, erano esponenti dei quattro partiti che avevano guidato i lavori della Commissione; quindi potevano essere tacciati di parlare bene del compromesso per difendere il proprio operato. Ruini, e per la posizione che occupava in Commissione e per il fatto di appartenere ad un gruppo parlamentare di minoranza, cioè al Gruppo Misto⁹⁸, era al di sopra della parti e il suo intervento circa il compromesso dovette avere un forte impatto sull'uditorio. Vi è qui un secondo, decisivo colpo d'ala. Come il primo colpo d'ala aveva contribuito a riorientare il dibattito in senso propositivo (dalla critica corrosiva, alla Voltaire, ispirata dalle *tre C: circostanze, combinazioni, congiunture*, agli orizzonti costruttivi, aperti dal monito di Goethe: *piuttosto che giorno per giorno, vivere nello spirito dei millenni*), così ora questo secondo colpo d'ala permetteva di interpretare le più importanti scelte del progetto costituzionale alla luce del *buon compromesso*. Ruini recuperò queste scelte nella restante parte della sua replica, approfondendo, così, quanto aveva esposto nella relazione del 6 febbraio.

Sovranità popolare e concomitante Stato di diritto, lavoro come fondamento della Repubblica, pace internazionale: su tutti questi

⁹⁷ Vedere *ivi*, 168².

⁹⁸ Desumo quest'indicazione (così come quelle dell'appartenenza politica dei costituenti ricordati in queste pagine) da una lista con i nominativi di coloro che presentarono degli emendamenti al progetto di Costituzione; questa lista, a sua volta, dipende dal *Manuale Parlamentare / Elenco dei Deputati all'Assemblea Costituente*, Roma, Tipografia del Senato, 1948. Inoltre, è da sapere che Ruini, prima delle elezioni del 2 giugno 1946, si era staccato dal Partito della democrazia del lavoro di cui, come è noto dal par. 1, era stato uno dei fondatori (D. ADORNI, voce «Partito democratico del lavoro», *Dizionario della Resistenza*, II [= Luoghi, formazioni, protagonisti], Torino, Giulio Einaudi Editore, 2001, 334-335: 335).

principi fondamentali si era coagulato sia in Commissione che in Assemblea un consenso pressoché assoluto, eccettuate alcune sfumature (come la proposta dell'on. Lucifero, poi entrata a far parte del testo definitivo, di sostituire al fiacco «emana» dell'art. 1 del progetto il forte «risiede», così che fosse ben caratterizzato il popolo come fonte della sovranità⁹⁹). Ma su quello che era stato ritenuto l'oggetto tipico del baratto tra i grandi partiti, cioè l'inserzione dei Patti lateranensi, il dissenso, in realtà, era grande. Esclamò Ruini: «Altro che compromesso! Vi fosse l'accordo! Vivissimo sarà il dibattito, il primo a sorgere tra noi, quando tratteremo delle disposizioni generali»¹⁰⁰. Quello che era sicuro, ed era emerso anche dal dibattito preliminare, è che tutti volevano mantenere la pace religiosa e che nessuno pensava di denunciare i Patti lateranensi. Dopo aver fatto alcune osservazioni giuridiche e aver accennato alle differenti impostazioni ideali «fra la democrazia laica e la democrazia cattolica», Ruini enunciava il problema che a suo parere, era in causa: «È possibile un accordo, una formula che consenta alla Santa Sede il riconoscimento dei patti dalla [sic] Repubblica, ed allo Stato di non vincolare la propria posizione costituzionale?»¹⁰¹. Come si può notare, Ruini dava alla questione una propria impostazione, diversa da quella del progetto e, soprattutto, da quella del testo definitivo della Costituzione, che include espresamente i Patti lateranensi¹⁰². Da ciò si evidenzia che Ruini non solo espone i principi del *buon compromesso*, ma li mise in atto in prima persona, perché una posizione leale (com'è quella che egli ebbe sui rapporti con la Chiesa cattolica) è, anche nel caso venga sconfitta dalla maggioranza, un contributo determinante per creare quel clima di fiducia in cui può crescere un consenso sincero e ampio.

3.4. *Rapporti civili ed economici*

Dei quattro rapporti da cui è composta la parte I della Costituzione, la relazione del 12 marzo 1947 considera, sempre nella prospettiva di mostrare il *buon compromesso* raggiunto, soltanto quelli civili e quelli economici. Per i diritti civili, tutti furono d'accordo sulla libertà e sulla democrazia. Ruini, in particolare, invitava a non essere

⁹⁹ La proposta di Lucifero in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 143².

¹⁰⁰ *Ivi*, 348².

¹⁰¹ *Ivi*, 349¹.

¹⁰² *Costituzione della Repubblica italiana*, art. 7.

sospettosi, rileggendo questo assenso con le lenti affumicate del cattivo compromesso. In pratica, occorre dare credito alle sinistre quando sostenevano la democrazia e affermavano, come aveva fatto Togliatti, «che la libertà personale è la meta del programma comunista. Mi sembra logico che sia anche il punto di partenza» commentava Ruini, aggiungendo: «perché dobbiamo vedere un compromesso [inteso in senso deteriore, ndr] dove v'è il consenso di tutti?»¹⁰³.

Particolare pregio di questi articoli che mettevano al loro centro la persona umana, era la loro formulazione tecnica. Infatti, essi, da una parte, rinviavano frequentemente alle leggi e, d'altra parte, contenevano delle norme e dei principi che dovevano fare da guida al futuro legislatore. In questo modo era stato congegnato un buon meccanismo, perché chi in futuro avrebbe gestito il potere esecutivo non poteva, in quest'ambito, compiere arbitri, essendo sottoposto a delle leggi specifiche, leggi che il potere legislativo, d'altra parte, avrebbe dovuto stabilire con il vincolo della norma costituzionale.

Dopo aver esposto due principi inediti per qualsiasi costituzione (l'obbligo dell'autorità di pubblica sicurezza di riferire immediatamente al magistrato qualunque restrizione, fatta a norma di legge, della libertà personale e di domicilio e il principio che i diritti e le libertà valide per il singolo si possono far valere anche collettivamente), Ruini lanciava il seguente invito ai costituenti: «mi dicano quale delle altre Costituzioni abbia delle norme sulle libertà civili ferme e chiare come quelle che abbiamo cercato di stabilire nel nostro progetto»¹⁰⁴.

I rapporti economici occuparono maggiormente l'attenzione del relatore. A ragione! Infatti, come abbiamo visto nel precedente paragrafo riportando le posizioni di Calamandrei e Rubilli, erano stati considerati dai critici del progetto come la seconda merce di scambio del baratto intercorso tra Democrazia Cristiana e forze di sinistra: i Patti lateranensi sarebbero stati barattati con gli articoli in materia economica! No, rispose deciso il Presidente della Commissione dei 75, non c'era stato alcun baratto, ma una scelta consapevole, un programma che aveva trovato ampio consenso. Il programma poggiava su tre capisaldi. Il primo stabiliva che «i diritti di libertà [...] devono rimanere ben fermi anche coi nuovi diritti sociali»¹⁰⁵, parole che vanno completate con quelle pronunciate da Giuseppe Saragat: «perché se [le libertà

¹⁰³ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 349².

¹⁰⁴ *Ivi*, 350¹.

¹⁰⁵ *Ivi*.

individuali, ndr] non sopravvivessero sarebbe morto ogni tipo di società fondato sulla nozione di responsabilità personale»¹⁰⁶.

Il secondo caposaldo era la scelta di incanalare la realtà del lavoro dentro il quadro di istituzioni democratiche, sottraendola a spinte rivoluzionarie. Con schiettezza Ruini riconobbe un errore di gioventù e con altrettanta schiettezza chiese a due suoi colleghi di non ripeterlo: «Rivoluzione? Anch'io ne ho parlato nei miei libri, qualche volta; ma, da quando Mussolini ha imperversato con la rivoluzione in atto, io non posso più soffrire questa parola. Pregherei l'amico Saragat e l'amico Lussu di non usarla se non in un senso ben chiaro»¹⁰⁷. Vedendo le cose a distanza di tempo, possiamo dire che con l'aver aiutato ad incanalare la forza del lavoro e le masse lavoratrici (con i partiti che le guidavano) in senso democratico, la Costituzione italiana ha dato un contributo fondamentale alla storia dell'Italia moderna. Questa valutazione storica conferma, dal suo punto di vista, quello a cui era giunta l'analisi (par. 2.2.2) della prima relazione di Ruini: i rapporti economici sono un punto nevralgico della Costituzione italiana.

Riprendendo l'analisi del testo, individuiamo il terzo caposaldo dei rapporti economici: è la consapevolezza che il capitalismo classico era venuto meno. Per due volte, Ruini fece appello al massimo economista italiano, presente tra i costituenti: «il nostro Einaudi, ha scritto che il capitalismo storico è al tramonto. [...] Quando vedo i neo liberisti, come l'amico Einaudi, proporre tale serie di interventi [...], che qualche volta possono equivalere agli interventi di pianificazione, debbo pur ammettere che molto è mutato»¹⁰⁸. Ma, parallelamente a quello che si registrava sul piano costituzionale, se quanto aveva caratterizzato l'Ottocento era superato, non si intravedeva la nuova strada da percorrere. Nella Costituzione ciascuno poteva dare il suo contributo alla ricerca di una nuova strada, lasciandosi ispirare dai propri orientamenti ideali (a proposito dei cattolici, Ruini citava il codice di Malines e quello di Camaldoli). Ma in questa incertezza, c'era una stella polare a cui riferirsi e che Ruini aveva già indicato nella sua prima relazione: «Questo so: che si avanza la forza storica del lavoro. [...] Allora, perché avremmo dovuto rifiutarci a riconoscere che la nuova Costituzione è basata sul lavoro e sui lavoratori?»¹⁰⁹.

¹⁰⁶ *Ivi*, 226¹.

¹⁰⁷ *Ivi*, 350¹⁻².

¹⁰⁸ *Ivi*, 350².

¹⁰⁹ *Ivi*, 350²-351¹.

Qui Ruini non esitò a riproporre la concezione ampia, umanistica del lavoro, di cui abbiamo preso conoscenza nei paragrafi 2.1 e 2.2.2.

Dopo aver presentato i tre capisaldi, Ruini affrontava le grandi tematiche dei rapporti economici, ovvero il diritto al lavoro, il dovere del lavoro, il diritto di assistenza per chi lavora, le norme per l'impresa e la proprietà. Il dibattito preliminare aveva sollevato a più riprese la questione della possibilità di attuare i diritti al lavoro e all'assistenza in un'Italia che, come aveva del resto riconosciuto Ruini sia nella precedente sua relazione sia all'inizio di questa sua replica, si trovava nello sfacelo economico. Ora, per il diritto all'assistenza, precisava Ruini, non si prometteva nulla di nuovo, ma si metteva nella Costituzione ciò che in Italia era già stato raggiunto dalle precedenti generazioni.

Per il diritto al lavoro, diverse voci avevano obiettato che promettere ciò che non si poteva mantenere avrebbe portato l'esasperazione tra la gente. Intanto, faceva notare Ruini, l'esasperazione già montava tra i molti disoccupati, indipendentemente dalla proclamazione del diritto in questione. Poi, occorreva ammettere che il progetto di Costituzione aveva formulato il diritto al lavoro con cautela ed equilibrio. L'onorevole socialdemocratico Gustavo Ghidini l'aveva fatto notare molto bene: l'art. 31 del progetto della Costituzione (divenuto, eccetto l'ultimo comma, l'art. 4 del testo definitivo) «dice che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro. Non dice nemmeno "assicura", nemmeno "garantisce". La parola "riconosce" – continuava Ghidini – è stata il frutto di una lunga ed elaborata discussione svoltasi dinanzi alla Commissione»¹¹⁰. Alla cautela ed equilibrio della formulazione del diritto al lavoro doveva accompagnarsi, secondo Ruini, la concretezza e la gradualità della sua applicazione. A ben pensarci, il modo di procedere di Ruini è eccellente e rispecchia quei colpi d'ala a cui egli aveva invitato, a due riprese, l'Assemblea Costituente. Tra l'altro, la posizione assunta da Ruini era felice perché si coniugava con quello che si sarebbe avviato entro poco tempo, ovvero il piano Marshall (dal nome del Segretario di Stato americano che lo ideò), cioè gli aiuti gratuiti concessi nel 1948-52 dagli USA per la ricostruzione delle Nazioni dell'Europa occidentale¹¹¹.

Sui rapporti tra proprietà privata e intervento pubblico Calamandrei, come sappiamo, aveva mostrato la possibilità di una duplice e

¹¹⁰ *Ivi*, 265².

¹¹¹ Voce «Marshall, piano», *L'Enciclopedia universale della storia*, 784.

opposta interpretazione: quella del progressista e quella del conservatore, quella del rivoluzionario e quella del reazionario. Ruini confutò questa posizione presentando una serie di dati di fatto. Anzitutto, anche i rappresentanti delle forze di sinistra, come il socialista Lelio Basso, riconoscevano la proprietà privata e la libertà d'iniziativa alle imprese. Un altro dato di fatto: non c'era mai stato un sistema economico o tutto liberista o tutto comunista. Il terzo dato di fatto era che il controllo economico previsto dalla Costituzione seguiva criteri di elasticità, di guida e di direzione, «lontani dai piani alla russa», precisò Ruini. Il quale confidò pubblicamente di aver influito sul progetto facendo togliere la seguente espressione, che poteva essere interpretata in maniera eccessiva: «ogni attività economica è soggetta a controllo periferico e centrale»¹¹².

In conclusione, il progetto non assumeva posizioni né rivoluzionarie né reazionarie. Assomigliava, invece, ad un vigile urbano che «dirigendo la circolazione per la strada, ne assicura la vera libertà»¹¹³. Con uno sguardo ampio alla storia moderna, rivolgendosi al vecchio Vittorio Emanuele Orlando, che pure aveva «acclamati» i nuovi diritti del lavoro, Ruini invitò a riconoscere che il titolo III della parte I della Costituzione s'inseriva nel flusso della storia: «noi vecchi della democrazia dobbiamo ammettere e far nostro un motto di Jaurès – l'uomo politico francese autore della *Storia socialista della Rivoluzione francese*, assassinato alla vigilia della I Guerra Mondiale¹¹⁴ –: «Il fiume non rinnega le origini quando va alla foce»»¹¹⁵.

3.5. Rilievi istituzionali

Anche la II parte della Costituzione, quella sull'ordinamento istituzionale, aveva avuto, come accennato in apertura di questo par. 3, interpretazioni opposte. «Vi sono due correnti. Una dice: «Quello che avete fatto è troppo spinto; è addirittura totalitario e rivoluzionario». Un'altra invece: «Siete retrogradi; volete attraversare con un assetto arcaico, di ostacoli e di remore, le vie alla nuova democrazia ed alle conquiste operaie»»¹¹⁶. In pratica, da un lato c'erano quegli istituti (presentati al par. 2.2.3.) che erano stati i pilastri delle costituzioni

¹¹² *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 351².

¹¹³ *Ivi*.

¹¹⁴ Voce «Jaurès, Jean», *L'Enciclopedia universale della storia*, 719.

¹¹⁵ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 352¹.

¹¹⁶ *Ivi*.

dell'Ottocento (Monarchia, Parlamento e Governo di Gabinetto), e dall'altra nuove forme istituzionali che attingevano direttamente alle fonti della sovranità popolare.

Queste seconde si erano espresse nella Commissione dei 75 attraverso il così detto governo di assemblea. Come già spiegato (sempre al par. 2.2.3.) questa posizione affermava che, essendo unica la sovranità popolare, essa doveva esprimersi in un solo organismo, per altro previsto dal progetto di Costituzione¹¹⁷: l'Assemblea formata dalla due Camere riunite. Tutti gli altri organismi istituzionali (Capo dello Stato, Governo, Magistratura, Amministrazione) erano concepiti come semplici esecutori delle decisioni dell'Assemblea. Chi aveva appoggiato questa proposta nel dibattito preliminare era stato un giovane deputato comunista, Laconi. Ma anche due pezzi da novanta delle sinistre come Togliatti e Lenini avevano criticato l'esistenza di troppi diaframmi, di troppe barriere condizionanti l'attività dell'Assemblea. Di fronte a queste posizioni, e considerando la fase d'incertezza tanto costituzionale quanto economica in cui ci si trovava, il progetto di Costituzione ritenne saggio compiere la seguente scelta:

Nella tempesta che noi attraversiamo non abbiamo creduto di abbandonare lo schermo del Governo parlamentare e di Gabinetto, che ha dato la libertà nell'800; ma abbiamo sentito la necessità di inserirlo nel quadro della Repubblica, di mettere meglio le sue radici nella sovranità popolare, senza avventurarci in forme di Governo dell'Assemblea, che non hanno fatto buona prova, e non sono capaci di funzionare, come non può funzionare il Governo diretto da popolo. Se forme nuove potranno venire, sono per ora oscure. Intanto non si poteva fare altro che quello che la Commissione ha cercato di fare [...]»¹¹⁸.

Dunque, una scelta istituzionale equilibrata, radicata nella sovranità popolare, con il Parlamento al centro a far da perno all'intero sistema. Ma da qualcuno questa centralità fu intesa come una posizione totalitaria, e questo qualcuno fu uno dei maggiori tra i deputati: «ma abbiamo avuto un attacco veramente leonino da Orlando...»¹¹⁹. Vittorio Emanuele Orlando, sviluppando una valutazione di Francesco Saverio Nitti, riteneva che al Parlamento erano stati dati troppi poteri. Ruini ribatté punto per punto alle critiche di Orlando e, così

¹¹⁷ Si tratta degli articoli 52, 60, 61, per i quali vedere *ivi*, LXII¹ e LXIII.

¹¹⁸ *Ivi*, 352¹-353¹: 352² (in queste pagine si trova anche una ricostruzione storica sull'origine, inglese, e sull'evoluzione nel continente europeo del Governo di Gabinetto e sui soviet come forma in cui si è manifestata la sovranità popolare diretta).

¹¹⁹ *Ivi*, 352².

facendo, confutò la seconda posizione critica, quella che tacciava come totalitario e rivoluzionario l'ordinamento istituzionale proposto. Che non ci fosse totalitarismo nel Parlamento delineato dal progetto, lo si poteva già intuire dal fatto che la sovranità popolare poteva sia avere anch'essa direttamente iniziativa legislativa (attuata da almeno 50.000 elettori), sia contrastare le decisioni del Parlamento mediante il nuovo istituto del *referendum*. Né bisognava, come invece aveva fatto Orlando, dare un'interpretazione maggiorata del fatto che i ministri dovevano presentarsi davanti alle due Camere riunite, cioè all'Assemblea Nazionale, e rispondere alle interpellanze: non era un modo di umiliare i membri del Governo «ma di ammetterli nella vita del Parlamento»¹²⁰. Anche tra Parlamento e Capo dello Stato c'era collegamento mediante la funzione esercitata dal secondo per la promulgazione delle leggi; era dunque un'altra interpretazione eccessiva quella di ritenere il Parlamento svincolato dal Capo dello Stato per il fatto che costui non poteva sanzionare alcuna legge. Quindi Ruini ribadì quanto esposto nella relazione del 6 febbraio, cioè la bontà di aver confermato il bicameralismo per «non abbandonarsi sul piano inclinato del Governo di una sola Assemblea o Convenzione»¹²¹.

Ciò detto, rimanevano aperti i problemi sul modo di composizione delle due Camere e sui poteri dell'una e dell'altra. Se nel progetto c'era piena parità di poteri, Ruini riteneva personalmente opportuno che una Camera prevalesse sull'altra: che la Costituente decidesse nell'uno o nell'altro senso! Date tutte queste osservazioni, l'Assemblea Nazionale, cioè le due Camere riunite per determinati compiti, non era quella «manifestazione autoritaria» paventata da Vittorio Emanuele Orlando; era invece «un logico coronamento del sistema parlamentare, un modo di dare una certa stabilità al Governo, una possibilità di evitare meglio il totalitarismo, che di solito è di una Camera sola»¹²².

Per Orlando, il capo dello Stato risultante dal progetto costituzionale era un «fannullone»¹²³. Ruini, rispondeva di nuovo con un dato di fatto: l'elenco delle funzioni attribuite al Presidente della Repubblica era nutrito e tra tutte spiccava il potere, decisivo, di sciogliere le Camere. Ma, insieme ai poteri, il Capo dello Stato aveva funzioni meno definite eppure ugualmente utilissime per la Repubblica, quali

¹²⁰ *Ivi*, 353¹.

¹²¹ *Ivi*, 353².

¹²² *Ivi*, 354¹.

¹²³ *Ivi*.

quelle di persuasione, di equilibrio, di arbitro supremo. Per valutare quanto fossero importanti queste funzioni, Ruini, applaudito dall'Assemblea Costituente, alluse al Capo dello Stato provvisorio, Enrico De Nicola. Il Capo dello Stato avrebbe potuto esser eletto direttamente dal popolo? Come Orlando, anche Ruini avrebbe preferito questa soluzione al posto della via parlamentare. In questo modo, avendo dirette radici nella sovranità popolare come il Parlamento, il Capo dello Stato avrebbe avuto quel ruolo che nei classici regimi di Governo di Gabinetto aveva avuto la Monarchia di fronte al Parlamento. Diversi altri costituenti erano del parere di Ruini. Vi era però un *contro* di grande peso, già ricordato nella relazione del 6 febbraio, cioè «lo spettro di Cesare, di Buonaparte, di Hitler»¹²⁴, ovvero che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica aprisse la strada alla dittatura.

Sempre in riferimento al suo interlocutore principe, Ruini ricordava ad Orlando che il Governo era stato pensato in modo che il primo Ministro non fosse un *primus inter pares*, ma un vero e proprio Capo. Ma non gli erano stati dati poteri eccezionali bensì quelli di coordinamento. Era come una bacchetta data nelle mani del direttore di orchestra. Non c'era, quindi, nemmeno in questo caso il rischio di totalitarismo. Per rafforzare la stabilità del Governo, inoltre, per la fiducia e sfiducia nei suoi confronti era stato proposto il meccanismo di una procedura meditata da parte delle Camere riunite. Si sarebbero così evitate le cadute «sopra una buccia di limone [...] un'imboscata parlamentare, un voto all'ultim'ora, proposto con insidiosa improvvisazione da qualche esperto manovratore»¹²⁵. Tutte cose accadute in Italia prima del fascismo.

Infine, staccandosi dalle critiche di Orlando, Ruini presentò i partiti, la Corte Costituzionale, la Magistratura e le Regioni. Sui partiti il progetto di Costituzione era stato sobrio, non sottoponendoli a disciplina giuridica. Non perché essi non fossero importanti; al contrario, erano necessari, come più deputati avevano sostenuto negli interventi preliminari. Tra gli interventi più lucidi c'era stato quello del democristiano Tupini, che fissò le tre regole auree perché i partiti fossero «di grande aiuto alla giovane democrazia italiana»: attuino un sincero metodo democratico, a partire dal loro interno; non si ingeriscano nella pubblica amministrazione; «svolgano fra il popolo una vasta funzione educatrice di libertà, suscitatrice di civili competizioni poli-

¹²⁴ *Ivi*, 354².

¹²⁵ *Ivi*.

tiche»¹²⁶. Già importanti e influenti, se fossero diventati anche organi costituzionali, i partiti avrebbero potuto generare quella che Benedetto Croce nel suo intervento definì «partitomania»¹²⁷. Inoltre, stabilire il tasso di democrazia di un partito, verificare se avesse la base popolare sufficiente per essere riconosciuto, controllare i fondi per la gestione: tutto questo era assai aleatorio, per cui non conveniva fissare, a questo riguardo, norme costituzionali.

Per la Corte Costituzionale, definita «bizzarra» da Togliatti, osteggiata parzialmente da Orlando e radicalmente da Nitti, il ragionamento impostato da Ruini era lineare: «se la Costituzione è rigida, vi deve essere qualche organo che accerti se le leggi sono conformi o no alla Costituzione. Questo compito bisogna darlo a qualcuno»¹²⁸. Trattandosi di una giurisdizione altissima, avente anche valutazioni politiche, la Magistratura non poteva assolvere questo compito, checché ne avesse detto Nitti. Ecco allora la creazione di un nuovo istituto nel quale sono presenti («ecco un buon compromesso»¹²⁹ rimarcò Ruini) i più competenti tra magistrati, avvocati, studiosi e parlamentari.

«Un altro compromesso [...] è avvenuto per ciò che riguarda la Magistratura»¹³⁰, perché da una parte venne assicurata l'indipendenza della Magistratura, dall'altra per il governo della Magistratura ordinaria venne progettato un organo, il Consiglio Superiore della Magistratura, composto per metà da Magistrati e per metà da membri del Parlamento. Nel testo definitivo della Costituzione rimase il principio ma fu rivista la proporzione della provenienza dei membri, abbassando ad 1/3 quelli eletti dal Parlamento¹³¹.

Per le Regioni, la relazione del 12 marzo 1947 nulla aggiunse rispetto a quanto esposto poco più di un mese prima, da noi conosciuto al par. 2.3. Come è noto, c'erano due diverse impostazioni, entrambe rispettose dell'unità nazionale. Una sosteneva un'autonomia più forte (e questa fu fatta propria dal progetto), l'altra un'autonomia più blanda. Ora toccava alla Costituente trovare un accordo e prendere una decisione: «abbiamo preparato due binari e due soluzioni: a voi spetta scegliere»¹³².

¹²⁶ *Ivi*, 174²-175¹, da dove sono tolte anche le precedenti parole di Tupini.

¹²⁷ Intervento di Croce in *ivi*, 337-339: 339².

¹²⁸ *Ivi*, 355¹.

¹²⁹ *Ivi*.

¹³⁰ *Ivi*.

¹³¹ Costituzione della Repubblica Italiana, art. 104.

¹³² La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, I, 356¹.

3.6. *Una linea innegabile, una casa comune, una carta dell'uomo*

Terminava così la seconda presentazione puntuale del progetto di Costituzione. Il criterio adottato per questa presentazione era stato quello di mostrare che il progetto costituzionale, in ogni sua parte, era frutto di un compromesso buono, genuino. Con lo stesso criterio, Ruini offrì il filo comune che legava tutto il progetto. Leggiamo integralmente questo passaggio, non immediatamente afferrabile sia per la densità del dettato sia per alcuni impacci grammaticali. Noi, però, arricchiti dall'approfondita analisi svolta in questo studio, possiamo ritenerci non troppo distanti dal livello di comprensione posseduto dall'uditorio a cui l'oratore si rivolse:

Desidero dirvi la sintesi del compromesso, quale si è venuto delineando spontaneamente, più che per negoziati, e potrà non avere l'approvazione di tutti, qui dentro, specialmente agli estremi; ma è il punto in cui ci possiamo incontrare ed ha i caratteri della necessità storica. Ecco la sintesi: aprire le vie al lavoro, in una forma che non è rivoluzionaria, ma graduale e democratica; basata istituzionalmente non su nuovi tipi oscuri ed avventurosi, ma sull'ordinamento democratico e parlamentare, ricostituito ed avvivato; innestato, ora che è caduto il pilone della monarchia, sulla base della Repubblica e della piena sovranità popolare. Questo il nostro progetto; ed una linea innegabilmente vi è¹³³.

La *linea innegabile* ha come punto di partenza e di arrivo la medesima realtà, una volta espressa con il termine di lavoro e un'altra con quello di sovranità popolare, sul cui rapporto abbiamo riflettuto al par. 2.1. Giuseppe Saragat, commentando l'art. 1 del progetto, ha fatto capire come il lavoro possa essere all'origine dello sviluppo descritto dalla sintesi di Ruini. Anzitutto, sostiene Saragat, il lavoro permette «il dilatarsi della nozione di responsabilità da quella unicamente verso se stessi, che è il fondamento dei diritti di libertà, a quella più vasta di responsabilità verso i propri simili, che è il fondamento dei diritti sociali». In secondo luogo, grazie alla concezione di lavoro offerta dalla Costituzione, è avvenuto «il rovesciamento [...] delle vecchie concezioni, per cui si passa dal fatto della ricchezza sociale a considerare l'atto che produce questa ricchezza. E questo dà luogo a sviluppi molto importanti. Il fatto della proprietà in sé può essere anche un fatto di carattere egoistico, ma l'atto del lavoro è veramente un atto per sua natura altruistico e determina un rapporto collettivo che dà un risalto anche al carattere sociale dei diritti». L'ar-

¹³³ *Ivi*, 355².

gomentazione è completata da una terza affermazione, secondo la quale «questa nozione del lavoro regola non soltanto i diritti sociali, ma regola anche i diritti di libertà»¹³⁴. Questi passaggi, mi pare, integrano e illuminano la sintesi di Ruini.

Il quale, lo i ricordi (fine par. 2.1. e inizio par. 2.2.), aveva proposto una seconda sintesi del progetto costituzionale, questa volta attraverso un'immagine: quella dell'edificio avente un atrio a quattro colonne e strutturato in due parti. Riprendendo un'espressione di Giorgio La Pira, egli parlò di *casa comune*. Proprio a La Pira bisogna rifarsi per essere aiutati a capirne l'architettura. È nel suo articolato, solidamente argomentato, ampio e appassionato discorso al dibattito preliminare, tenuto l'11 marzo 1947 (il giorno precedente la replica di Ruini), ch'egli presentò quest'architettura. Io la condenso, riportando le parole stesse dell'allora "professorino" della D.C., il quale presentò l'intero impianto della Costituzione italiana riscontrandovi «una base teoretica – quella della persona umana –, una struttura sociale pluralista e finalmente un assetto giuridico che è conforme a questo pluralismo sociale»¹³⁵.

«La *carta dell'uomo*, come ha detto l'amico Tupini»¹³⁶. Siamo tornati di nuovo alle parole della replica di Ruini. Esse ci indicano una terza sintesi della carta costituzionale. Questa sintesi ritiene che un senso umano pervade profondamente tutta la Costituzione italiana. Il compromesso riuscito tra i diversi partiti e tra le concezioni da essi sostenute, si era raccolto intorno alla persona umana. Umberto Tupini lo dichiarò incisivamente e con afflato nel suo intervento al dibattito preliminare: «È stato, questo, onorevoli colleghi, il punto d'incontro, faticosamente cercato e trovato, dei programmi diversi di cui i colleghi delle Sottocommissioni erano portatori; punto d'incontro felice e provvidenziale nella confusione delle idee e nella varietà dei partiti. L'uomo, dico l'uomo, ha agito da criterio uniformatore e da principio coordinatore. [...] Per questo, e per l'apporto che talune concezioni, basate sull'uomo, hanno dato alla elaborazione del progetto, esso è tutto intriso di una visione umana della vita, e se un nome dovrà ricordare la futura Costituzione, io mi auguro che sia questo: "La Carta dell'Uomo"»¹³⁷.

Come per le altre due, anche per questa terza sintesi c'è un testo a cui rimandare, quello che per primo individuò nella persona umana il

¹³⁴ *Ivi*, 226¹⁻².

¹³⁵ *Ivi*, 313-324: 318¹.

¹³⁶ *Ivi*, 347² (il corsivo nella citazione è mio).

¹³⁷ *Ivi*, 169¹.

principio informatore e coordinatore della Costituzione. Questo documento è l'ordine del giorno del 9 settembre 1946 scritto da Giuseppe Dossetti per la I Sottocommissione (di cui Tupini era il Presidente). Di particolare rilievo a questo documento, per consegnare a chi mi ha fin qui seguito quella che ritengo¹³⁸ la chiave più adeguata per accedere dell'edificio costituzionale, alla cui originaria struttura questo studio ha voluto introdurre:

[...] la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato¹³⁹.

Quest'ordine del giorno contiene in breve, come si può intuire dalle parole sopra riferite (nota 135), gli elementi qualificanti l'architettura costituzionale prospettata da Giorgio La Pira. E questo non è avvenuto per una felice ma fortuita coincidenza. Infatti, il resoconto sommario della seduta del 9 settembre 1946 della I Sottocommissione ci fa sapere che il testo di Dossetti volle compendiare, in una maniera accettabile per gli altri colleghi, la relazione di La Pira che, invece, aveva sollevato alcune riserve all'interno della Sottocommissione¹⁴⁰. Ora, quella relazione delineava proprio quell'architettura che, in seguito, La Pira espone a tutta l'Assemblea Costituente durante il dibattito preliminare¹⁴¹.

¹³⁸ Questa mia personale valutazione mi permette di ricordare che, accogliendo una richiesta dei socialisti Lelio Basso e Giovanni Lombardi e del comunista Concetto Marchesi, nella successiva seduta del 10 settembre 1946 il Presidente della I Sottocommissione, il democristiano Tupini, ritenne opportuno per non «riacutizzare la discussione», di non sottoporre ad approvazione l'ordine del giorno di Dossetti (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI [= Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. I Sottocommissione], 325-331: 331' [dove si trova l'espressione riportata in questa nota]. Rimando alla lettura di queste pagine per entrare nel merito delle tre posizioni segnalate).

¹³⁹ *Ivi*, 323-324.

¹⁴⁰ Il resoconto sommario è in *ivi*, 315-324.

¹⁴¹ Il testo della relazione di La Pira alla I Sottocommissione, in *ivi*, 316-317.

4. «VOGLIAMO ABBIA VITA DI SECOLI»

Il titolo di questo paragrafo conclusivo riporta una delle ultime espressioni della relazione del 6 febbraio 1947¹⁴². A nome degli altri Costituenti, Ruini esprimeva la consapevolezza che il testo costituzionale in fase di elaborazione doveva avere un carattere duraturo. Altri intervennero sulla stessa lunghezza d'onda, affermando che «questa dev'essere una Costituzione destinata a durare» (Calamandrei), «questa Costituzione possa acquistare l'ambito vanto della longevità» (Ghiadini), «noi vogliamo regolare la vita del nostro paese [...] per un lunghissimo periodo» (Damiani)¹⁴³. Essi intercettavano le attese della grande maggioranza dell'Assemblea Costituente¹⁴⁴. La nostra analisi ci porta a riconoscere che la Costituzione italiana, fin dalle sue origini, aveva cinque garanzie che ne potevano assicurare la longevità.

1) Prima garanzia. Il contenuto dei primi articoli, tutti ancorati alla persona umana pensata all'interno di uno Stato di diritto e in un quadro di pace, interno e internazionale; lo sviluppo di questi contenuti mediante i diritti e i doveri della I parte; il fatto che l'ordinamento istituzionale della II parte sia pensato per far crescere e diffondere i diritti e doveri della I parte: tutto questo fissa la Costituzione italiana ad un fondamento duraturo e, nel contempo, rende organica tutta la sua struttura. La scelta di dare il carattere di rigidità alla Costituzione è lo strumento giuridico per esprimerne il valore durevole e, nello stesso tempo, per essere aperti a modifiche che siano poggiate sul fondamento dei primi articoli e si innestino nell'organicità dell'intera struttura. Forse, più che di molti correttivi, una tale Costituzione ha bisogno d'interventi che favoriscano lo sviluppo delle dense potenzialità in essa contenute.

A questo proposito, è notevole che fin dalle origini siano emerse differenti linee di sviluppo dei contenuti della Costituzione. Noi abbiamo incontrato due importanti linee di sviluppo (vedere specialmente par. 3.6.). La prima linea, tracciata già nelle due relazioni di Ruini e rafforzata da un uomo come Saragat, puntando sulla realizzazione della libertà umana e della giustizia sociale per mezzo del lavoro, della responsabilità, della solidarietà, vede nel titolo III della

¹⁴² *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, LXXXVIII¹.

¹⁴³ *Ivi*, 166¹. 267². 278².

¹⁴⁴ Tra i 23 intervenuti del dibattito preliminare il solo Nitti ebbe una posizione minimalista, ritenendo che la Costituzione dovesse «durare almeno quegli anni che ci permetteranno di andare verso il nostro consolidamento» (*ivi*, 270¹).

I parte (*i rapporti economici*) il cuore pulsante della Costituzione e della crescita della società italiana; una crescita da attuarsi all'interno dello Stato di diritto incardinato sulla democrazia parlamentare, secondo quanto delineato nella II parte della Costituzione. L'altra linea di sviluppo, proposta da uomini come Tupini, Dossetti, La Pira, punta, sempre nella piena valorizzazione della libertà e della giustizia sociale, all'integrale sviluppo della personalità umana, nella sua dimensione spirituale e nell'espansione del pluralismo sociale (ossia familiare, territoriale, professionale, religioso, politico), pluralismo sociale antecedente l'organizzazione dello Stato; per questo, a tale linea di sviluppo sono particolarmente cari, oltre gli articoli fondamentali dedicati alla chiesa cattolica e alla libertà religiosa, il titolo II della I parte (*i rapporti etico-sociali*) e il titolo V della II parte, quello dedicato alle regioni e alle autonomie locali. Altre e altrettanto importanti linee di sviluppo possono essere individuate, indagando e riflettendo su come la Costituzione italiana è stata o potrebbe essere attuata.

2) Attraverso le due relazioni di Ruini ci siamo resi conto che, progettando la Costituzione italiana, i costituenti si sono confrontati con l'evoluzione della storia occidentale nell'età moderna, in particolare con le grandi acquisizioni delle libertà personali e della giustizia sociale e con lo sviluppo istituzionale ed economico avvenuto tra Otto e Novecento. Se non nell'intero testo, di certo nel suo sostanziale contenuto, la Costituzione italiana è uscita positivamente da questo confronto. Essa è, quindi, una carta costituzionale che di sua natura è destinata ad accompagnare un'ampia parabola dello sviluppo storico e, perciò, cesserà d'essere valida solo quando questa parabola si troverà alla fine della sua fase discendente.

3) A dare particolare garanzia di durata alla Costituzione italiana sono anche gli uomini e le donne (seppur poche, queste ultime) che l'hanno elaborata. Molti di loro furono personalità di spicco, per dotazione personale, per esperienza di vita, per competenze specifiche, per ruoli svolti in diverse istituzioni. Tutti, comunque, furono personalità temprate da anni difficili e ampiamente disposte a dare il proprio contributo per la ripresa e lo sviluppo dell'Italia. Anche solo ascoltando l'eco di alcune voci, abbiamo intuito la statura umana, morale, intellettuale di coloro dai quali quelle voci sono uscite. Così, gli atti della Costituente sono una fondamentale documentazione storica per conoscere l'identità di alcune tra le più grandi personalità italiane del sec. XX. Sarebbe interessante studiare questi atti (raccolti in volumi facilmente accessibili e segnalati alla nota 1), con il taglio biografico da me ora accennato.

Più ravvicinata ed ampia è stata la conoscenza di uno tra i costituenti, Meuccio Ruini, l'autore dei due testi che abbiamo attentamente analizzato. Abbozzato il suo ritratto nelle note biografiche del par. 1, al termine dell'analisi condotta, questo ritratto assume ora forme più corpose, nitide, vive. Ruini ha mostrato di possedere una vasta cultura, e con piacere ho scoperto in lui un uomo con marcata propensione alla conoscenza storica. Colpisce, inoltre, l'assimilazione personale di tale cultura, sicché ascoltandolo mai sembra di avere a che fare con un uomo di cattedra, sebbene ci si trovi sempre di fronte ad uno spirito superiore per sapere e capacità argomentative. Ma, prima di tutto ciò, egli fu *un uomo*, per l'equilibrio mostrato, per la lealtà delle posizioni assunte, per la capacità di confrontarsi senza sottintesi e timore reverenziale – e però nel rispetto per i colleghi e con proprietà per i temi affrontati –, con le obiezioni a cui, per il ruolo da lui sostenuto, dovette far fronte e rispondere.

E nel suo ruolo diede un contributo che, così appare specialmente dall'analisi del suo secondo intervento, fu decisivo per la riuscita dei lavori della Costituente. Decisivi sono stati quelli che ho chiamato i due colpi d'ala: quello per riorientare i dibattiti dell'Assemblea in senso costruttivo (par. 3.1.) e quello di rileggere le scelte qualificanti la Costituzione alla luce del *buon compromesso* (par. 3.3.). L'efficacia degli interventi di Ruini sono sia testimonianza che conseguenza di un altro tratto della sua fisionomia: la stima goduta, perché meritata, da parte dei suoi colleghi, anche di quelli più anziani e che gli furono, sia dal punto di vista culturale che politico, maestri, come Vittorio Emanuele Orlando e Francesco Saverio Nitti. Ruini appare, nei suoi due interventi, una persona seria... fin troppo seria! Forse non gli avrebbe guastato una maggior capacità di *humor*, che altri costituenti mostrarono di avere. Si tratti o meno di un limite, quello che ho segnalato è pur sempre un lineamento coerente alla personalità complessiva dell'autore dei due testi che abbiamo conosciuto.

4) Dai costituenti alla Costituente: perché nella stessa Assemblea, nel modo con cui condusse il compito affidatole, c'è un'altra garanzia per la durata della Costituzione. Un prodotto è buono e resiste al tempo se affidabile è l'officina che l'ha fabbricato. Affidabilità che non mancò di certo alla Costituente. Ho più volte messo in rilievo il valore del compromesso che contrassegnò i lavori, sia quelli della Commissione dei 75 e delle Sottocommissioni, sia quelli dei dibattiti della Costituente. Metto in rilievo altri due elementi circa la bontà dei lavori svolti. Il primo: la serietà e la profondità nella preparazione, nell'elaborazione, nella discussione del testo costituzionale. La serietà

e la profondità rinvenibili nelle due relazioni di Ruini sono la punta di un *iceberg* di tutto un lavoro dalle dimensioni enormi e dalla qualità elevata. Per le dimensioni, basti pensare che i già segnalati 8 volumi degli atti di quanto svolto dall'Assemblea, dalla Commissione dei 75 e dalle Sottocommissioni, sfiorano le 7.000 fitte pagine. Riguardo la qualità, posso dire, per diretta esperienza, che leggere quelle pagine è come frequentare un corso universitario gestito contemporaneamente da diverse facoltà. Politici, amministratori, giuristi, avvocati, medici, economisti, storici, letterati... hanno dato il meglio di sé. Oltretutto, i testi sono chiari e accattivanti, perché pronunciati da chi doveva farsi capire, tentando di convincere. Del resto, per compiere un'elevata esperienza culturale a noi sono bastate le due relazioni passate in rassegna in queste pagine.

Il secondo rilievo sulla bontà dei lavori della Costituente è quello riguardante la democrazia. Dopo quasi venticinque anni di assenza dall'Italia di istituzioni libere, l'Assemblea Costituente è stata un'autentica palestra di democrazia. Il metodo democratico è stato rigorosamente seguito nelle diverse fasi di lavoro. Meuccio Ruini ne è un eccellente esempio. Si può affermare, in pratica, che il nome pieno del compromesso attuato dalla Costituente è quello di democrazia, nobile marchio di fabbrica della Costituzione italiana.

5) Nella citazione riportata alla nota 21 si ricorda, con riferimento a Stendhal, che intorno ad una costituzione c'è sempre un'aurea religiosa. Se per religione s'intende uscire dal cerchio limitato della vita del singolo e di una generazione e creare legami che trascendono questi cerchi limitati, allora la Costituzione italiana ha la garanzia di essere sorta in un clima di religiosità, quella che scaturisce dal legame tra diverse generazioni. Piero Calamandrei, che abbiamo conosciuto tra i più critici nei confronti del progetto costituzionale, ci ha lasciato una pagina antologica, nella quale è evidente quel legame generazionale che dà ulteriore garanzia di durata alla Costituzione italiana. È un onore terminare questo studio riportando le parole che risuonarono il 4 marzo 1947, poco dopo le 19.30, nell'aula di Montecitorio:

Qui c'è l'impegno di tutto un popolo. Questo è veramente un momento solenne. [...] Questo che noi facciamo è il lavoro che un popolo di lavoratori ci ha affidato, e che bisogna sforzarsi di portare a compimento meglio che si può, lealmente e seriamente. Non bisogna dire, come da qualcuno ho udito anche qui, che questa è una Costituzione provvisoria che durerà poco e che, di qui a poco, si dovrà rifare. No: questa dev'essere una Costituzione destinata a durare.

Dobbiamo volere che duri; metterci dentro la nostra volontà. In questa democrazia nascente dobbiamo crederci, e salvarla così con la nostra fede

e non disperderla in schermaglie di politica spicciola e avvelenata. Se noi siamo qui a parlare liberamente in quest'aula, in cui una sciagurata voce irrise e vilipese venticinque anni fa le istituzioni parlamentari, è perché per venti anni qualcuno ha continuato a credere nella democrazia, e questa sua religione ha testimoniato con la prigionia, l'esilio e la morte.

Io mi domando, onorevoli colleghi, come i nostri posteri tra cento anni giudicheranno questa nostra Assemblea Costituente: se la sentiranno alta e solenne come noi sentiamo oggi alta e solenne la Costituente Romana, dove un secolo fa sedeva e parlava Giuseppe Mazzini. Io credo di sì: credo che i nostri posteri sentiranno più di noi, tra un secolo, che da questa nostra Costituente è nata veramente una nuova storia: e si immagineranno, come sempre avviene che con l'andar dei secoli la storia si trasfiguri nella leggenda, che in questa nostra Assemblea, mentre si discuteva della nuova Costituzione Repubblicana, seduti su questi scranni non siamo stati noi, uomini effimeri di cui i nomi saranno cancellati e dimenticati, ma sia stato tutto un popolo di morti, di quei morti, che noi conosciamo ad uno ad uno, caduti nelle nostre file, nelle prigioni e sui patiboli, sui monti e nelle pianure, nelle steppe russe e nelle sabbie africane, nei mari e nei deserti, da Matteotti a Rosselli, da Amendola a Gramsci, fino ai giovinetti partigiani, fino al sacrificio di Anna Maria Enriquez e di Tina Lorenzoni, nelle quali l'eroismo è giunto alla soglia della santità.

Essi sono morti senza retorica, senza grandi frasi, con semplicità, come se si trattasse di un lavoro quotidiano da compiere: il grande lavoro che occorre per restituire all'Italia libertà e dignità. Di questo lavoro si sono riservata la parte più dura e più difficile; quella di morire, di testimoniare con la resistenza e la morte la fede nella giustizia. A noi è rimasto un compito cento volte più agevole; quello di tradurre in leggi chiare, stabili e oneste il loro sogno: di una società più giusta e più umana, di una solidarietà di tutti gli uomini, alleati a debellare il dolore. Assai poco, in verità, chiedono a noi i nostri morti. Non dobbiamo tradirli¹⁴⁵.

UMBERTO DELL'ORTO

Via Pio XI, 32

Seminario Arcivescovile

21040 Venegono Inf. (Va)

umbertodellorto@seminario.milano.it

27 marzo 2004

¹⁴⁵ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, I, 166.