

ANNO 161°

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da
GIOVANNI SPADOLINI

Luglio-Settembre 2026

Vol. 637 - Fasc. 2319



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

Comitato dei Garanti:

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, GIUSEPPE DE RITA, CLAUDIO MAGRIS

Direttore responsabile: COSIMO CECCUTI

Comitato di redazione:

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),
MARIA ROMITO, GABRIELE PAOLINI, CATERINA CECCUTI,
TERESA PAOLICELLI, ERIKA BRESCI

Responsabile della redazione romana:

GIORGIO GIOVANNETTI

Registrazione Tribunale di Firenze n. 3117 del 24/3/1983

FONDAZIONE SPADOLINI NUOVA ANTOLOGIA

Via Pian de' Giullari 139 – 50125 Firenze

fondazione@nuovaantologia.it – www.nuovaantologia.it

Prezzo del presente fascicolo € 16,50 – Estero € 21,00

(Arretrato € 20,00 – Estero € 25,00)

Abbonamento 2026: Italia € 59,00 – Estero € 74,00

I versamenti possono essere effettuati

su conto corrente postale n. 1049326208

intestato a: Leonardo libri srl – *causale:* Abbonamento a Nuova Antologia 2026
(con indirizzo completo di chi riceverà i 4 fascicoli)

su conto corrente bancario IBAN: IT09 S030 6902 9141 0000 0006 857

intestato a: Leonardo Libri srl – *causale:* Abbonamento a Nuova Antologia 2026
(con indirizzo completo di chi riceverà i 4 fascicoli)

Garanzia di riservatezza per gli abbonati

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 “norme di tutela della privacy”, l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Leonardo Libri srl. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Leonardo Libri srl verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA

Via Livorno, 8/32 – 50142 Firenze – Tel. 055 737871

info@leonardolibri.com – www.leonardolibri.com

ISBN 978-88-596-2584-1

S O M M A R I O

<i>Spadolini e la lotta al terrorismo. Un bilancio e un impegno</i> , a cura di Cosimo Ceccuti	5
<i>L'Italia di minoranza</i>	16
Spadolini linceo, di Alberto Quadrio Curzio, p. 17; La pubblica amministrazione negli anni dei governi Spadolini, di Guido Melis, p. 22; Autonomia e responsabilità in Banca d'Italia, nel secondo dopoguerra, di Alfredo Gigliobianco e Ignazio Visco, p. 27; La burocrazia parlamentare, di Fabrizio Castaldi, p. 48.	
<i>Il miracolo della Costituente</i>	54
Intervento del Presidente della Repubblica alla seduta solenne di Camera e Senato per gli 80 anni dell'apertura dei lavori della Costituente, p. 54; Un sistema che guarda al mondo, di Maria Chiara Malaguti, p. 62; Un patto che si rinnova, una gabbia da cui uscire, di Pier Francesco Lotito, p. 75; Deputati ebrei all'Assemblea Costituente, di Valerio Di Porto, p. 85.	
Giorgio Parisi, <i>La sfida europea all'intelligenza artificiale</i>	99
Un potere concentrato in pochissime mani, p. 99; Il lavoro, e a chi vanno i guadagni, p. 101; Una vecchia questione che ritorna, p. 103; Un CERN europeo per l'IA, p. 103; La decisione che non possiamo delegare, p. 105; Conclusione, p. 106.	
Maurizio Molinari, <i>Giornalismo di qualità e IA</i>	107
Federico Silvio Toniato, <i>Fulco Ruffo di Calabria, senatore del regno</i>	111
Luciano Maiani, <i>Scienziati per la sicurezza e il controllo degli armamenti</i> ...	117
Francesco Calogero e Carlo Schaerf, p. 117; Le Conferenze Amaldi, p. 118; G7 delle Accademie, 2024: dichiarazione finale (su proposta dei Lincei), p. 120; Il Nucleare in Iran (dal 1967 ad oggi), p. 120; Una presa di posizione del SICA-Accademia dei Lincei, p. 121; Rinunciare al Comprehensive Test Ban Treaty?, p. 122; Il trattato New START, p. 123; Conclusioni, p. 123.	
Pierluigi Ciocca, <i>Da schiavi a salariati: duemila anni</i>	125
Carlo G. Lacaita, <i>Il lungo impegno di Salvemini per il "ritorno di Cattaneo" - I</i>	138
Heri dicebamus, p. 138; I saggi dimenticati di Cattaneo, p. 140; Il problema degli scritti anonimi, p. 146; Salvemini e gli scritti anonimi, p. 149.	
Antonio Piana, <i>Quando il Quirinale convoca</i>	153
Le crisi di governo, p. 155; La tipologia di mandato, p. 158; L'incarico, p. 159; Il preincarico, p. 162; Il mandato esplorativo, p. 163; Gli incaricati, p. 164; La costituzione dei governi dopo le elezioni, p. 166; Per trent'anni ci prova un democristiano, p. 167; Presidente, no grazie!, p. 169; Le crisi riassorbite, p. 170; Tempo scaduto, p. 171; A un passo dalla meta, p. 172; I governi del Presidente, p. 173; Confini e vincoli dettati dal Colle, p. 174; La soluzione della crisi del 2018, p. 176; È il Quirinale a dare le carte, p. 178.	
Ermanno Paccagnini, <i>Altri esempi di cosa narrano oggi le opere prime (o quasi)</i> .	180
Gloria Giudizi, <i>San Francesco, un uomo oltre il tempo</i>	193
Contro ogni possesso, p. 195; L'abbraccio del 'diverso', p. 196; Chiara e il rapporto col femminile, p. 196; Pace nel mondo, p. 198; Animalismo francescano, p. 198; Ambientalismo, p. 199.	
Stefano Folli, <i>Diario politico</i>	201
Letizia Fuochi: <i>la magia del teatro-canzone</i> , a cura di Caterina Ceccuti	219
Eugenio Guccione, <i>Guerra e pace in Antonio Rosmini</i>	226
1. Una vita tra studi filosofici e impegni politici, p. 226; 2. Sulla scia della tradizione filosofica cristiana, p. 227; 3. L'influenza federalista statunitense, p. 229; 4. Tipologia dei conflitti, p. 232.	

Dairine Ní Cheallaigh, <i>E se gli Irlandesi fossero Spagnoli?</i>	235
L'origine degli Irlandesi, p. 235; Breve descrizione della lingua, p. 236; I suoni, p. 237; Gli schemi sintattici, p. 237; Forme verbali che servono ad esprimere processi, p. 238; TÀ: un verbo che apre uno spazio-tempo, p. 240; La copula "is": cos'è?, p. 243; Una sintesi: significati e differenze fra "is" e "tá", p. 246; Conclusioni, p. 247; Risposta alla domanda iniziale, p. 248.	
Paola Paciscopi, <i>Remy De Gourmont, da vicino</i>	250
Riccardo Renzi, <i>Grazia Deledda, tra Nobel, incomprensioni, fede e nichilismo</i> ..	265
Tra invidia, modernità e finzione: il caso Deledda-Pirandello, p. 269.	
Paolo Nello, <i>Renzo De Felice e Dino Grandi, ovvero dello storico e del testimone</i> .	272
Le ragioni di un dialogo, p. 272; La <i>forma mentis</i> dei fascisti, p. 274; Non solo il 25 luglio, p. 276; Il nodo Mussolini, p. 278; Fedeltà disubbidiente, p. 280; La «storica fesseria», p. 285; «Vespro» mancato, p. 286; Un fascista complicato, p. 288.	
Antonio Motta, <i>Leonardo Sciascia lettore e collezionista di Stendhal</i>	290
<i>De l'Amour</i> : il libro di Stendhal più agognato da Sciascia, p. 293.	
Loredana Nuzzolese, <i>Le patriote della cura e la nascita del primo comitato fiorentino della Croce Rossa</i>	296
Miriana Di Martino, Marcella Di Martino, Luigi Di Martino, Le sigarette e gli scarponi. <i>Un bersagliere al fronte russo</i>	313
Luigi Tivelli, Francesco Subiaco, <i>L'eredità dei maestri del pensiero liberale nel pensiero e nell'opera di Giovanni Spadolini</i>	339
Introduzione, p. 339; Giolitti, un uomo che fece l'Italia, p. 340; Gobetti e il sogno della Rivoluzione Liberale, p. 341; Giovanni Amendola e il Partito della Democrazia, p. 342; Benedetto Croce e la religione della libertà, p. 343; Mario Pannunzio e la stagione de «Il Mondo», p. 345; Giuseppe Prezzolini: la "Voce" di un liberalconservatore, p. 346; Il nostro debito con Spadolini, p. 347; Conclusione, p. 348.	
Ugo De Vita, <i>Su Lui di Piero Bargellini</i>	350
RASSEGNE	355
Giulio Buresi, <i>Su un'amicizia. Vittorio Alfieri e Francesco Gori Gandellini alla prova del tempo</i> , p. 355; Paolo Giorgi, <i>Un dipinto di Veermer a Roma a Palazzo Barberini</i> , p. 357; Leonardo Bartoletti, <i>Comunicazione, la via maestra per dialogo e cultura</i> , p. 359.	
RECENSIONI	361
Agnese Lorenzini (a cura di), <i>Biblioteca Primo Conti. Catalogo</i> , di Manuel Rossi, p. 361; Riccardo Nencini, <i>Mai stanca di vivere. Passioni e tumulti di Oriana Fallaci</i> , di Enio Bruschi, p. 363; Gigliola Sacerdoti Mariani (a cura di), <i>Dialogo sulle dis/connessioni digitali tra linguistica e sociologia</i> , di Nicoletta Vasta, p. 369; Elena Clara Savino, <i>Il grande inganno. La Francia coloniale nel secolo XX. Il caso del Togo</i> , di Andrea Becherucci, p. 371; Giovanni da Verrazzano, <i>Il Codice Cèllere. Lettera a Francesco I di Francia di Giovanni da Verrazzano</i> , di Riccardo Ventrella, p. 372; Gian Biagio Furiozzi, <i>Giorgio Sorel. Il teorico della violenza</i> , di Andrea Buonajuto, p. 373; Davide Giacalone, <i>Unità, Libertà, Repubblica. L'Italia fatta dalle minoranze</i> , di Valerio Di Porto, p. 377; <i>Metamorfosi. Ovidio e le arti</i> . Catalogo della mostra (Roma, Galleria Borghese, 23 giugno-20 settembre 2026), di Silvia Toscano, p. 380; Marco Beck, <i>Ciottoli e conchiglie. Pagine scelte di saggistica letteraria</i> , di Vincenzo Arnone, p. 381; Alaa Faraj, <i>Perché ero ragazzo</i> , di Andrea Mucci, p. 383; Harmut Rosa, <i>Perché la democrazia ha bisogno della religione</i> , di Claudio Giulio Anta, p. 385; Raffaele Sbrescia, <i>Frammenti di memoria di un prefetto della Repubblica</i> , di Vincenzo Mario Sbrescia, p. 387; Enzo Romeo, <i>Nella luce improvvisa. Le poesie dalla Calabria di Cesare Pavese</i> , di Francesco Pistoia, p. 388; Franco Marucci, <i>Scritti 1975-2025</i> , di Alessandra Calanchi, p. 390; C. Bonechi, <i>Firenze – XXIX Dicembre, V Gennaio, MCCCCXC</i> , di C. C., p. 393.	
<i>L'avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé	394

A 80 anni dall'inizio dei lavori

IL MIRACOLO DELLA COSTITUENTE

Ricorrono in queste settimane gli 80 anni dalla nascita della Repubblica e dell'avvio dei lavori della Costituente. La «Nuova Antologia» dedicherà un'ampia sezione dell'ultimo fascicolo dell'anno all'attualità del patto tra le forze politiche che portò alla Costituzione. Prima di allora, però, offriamo ai nostri lettori tre contributi. Uno sulle regole del gioco politico-istituzionale che hanno caratterizzato gli ultimi 80 anni; l'altro sugli articoli 10 e 11 della Carta fondamentale che hanno consentito una proiezione internazionale del nostro Paese e, infine, un saggio sui costituenti di religione ebraica. A precederli il solenne discorso che il Presidente Mattarella ha tenuto davanti al Parlamento in seduta comune il 25 giugno in occasione dell'ottantesimo anniversario dell'apertura dei lavori della Costituente.

* * *

Ringrazio i Presidenti delle Camere per aver assunto l'iniziativa di rendere onore – alla presenza dei Presidenti del Consiglio di ministri e della Corte costituzionale – alle donne e agli uomini che, nella Assemblea Costituente – in questa Aula, dove si svolsero i suoi lavori – seppero dare forma alla libertà e alla democrazia degli italiani, all'indomani del referendum che scelse la Repubblica come ordinamento dello Stato, e furono capaci di garantirne l'indipendenza.

Il percorso, il progresso che l'Italia repubblicana ha compiuto in questi decenni è motivo di orgoglio per il popolo italiano e, insieme, testimonianza della saggezza e lungimiranza che le madri e i padri della Costituzione seppero esercitare in quella svolta della storia.

Non fu agevole la strada che portò al referendum e alla elezione della Assemblea Costituente il 2 giugno del 1946.

Fu un prezzo alto quello che consentì agli italiani di conquistare il diritto di dettare le regole della propria convivenza civile dopo la dittatura e la guerra.

Lo pagarono i partigiani, le popolazioni sottoposte alle vessazioni naziste e della Repubblica di Salò, i militari lasciati allo sbaraglio e poi partecipi dello sforzo di ridare onore alla Patria con il Corpo Italiano di Liberazione e con gli oltre 600.000 militari internati in Germania, con il loro rifiuto di porsi al servizio dei nuovi invasori. Lo pagarono gli italiani di origine ebraica avviati ai campi di sterminio e quelli che nella Brigata Ebraica e nelle formazioni partigiane parteciparono alla Liberazione dell'Italia e alla costruzione di una nuova società che non vedesse l'oppressione dell'uomo sull'uomo.

Fu tutto questo che consentì alla Costituente di essere assemblea sovrana senza il tributo di una spartizione del governo dei suoi territori ad opera delle potenze alleate come sarebbe toccato, invece, ad altri Paesi dell'Asse, dove questo movimento non si manifestò.

Una classe dirigente non compromessa col regime fascista – regime che aveva messo a rischio la stessa unità d'Italia – fu in grado di assumere le responsabilità della transizione, in attesa del voto.

Nonostante l'inettitudine manifestata dalla monarchia, l'Italia non era “terra di nessuno”.

Questo il merito di quelle donne e di quegli uomini.

E il Governo Militare Alleato si trovò a dover interloquire con loro.

La Corona e il Governo Badoglio puntavano al mero ripristino della cornice dello Statuto Albertino, tradito dall'acquiescenza al fascismo di Vittorio Emanuele III.

Era uno scontro tra la vecchia classe dirigente monarchica, che spingeva per il ripristino puro e semplice della democrazia liberale pre-fascista, e il mondo ormai cambiato.

Contestualmente alla apertura delle urne in Italia si scatenava una sanguinosa guerra civile in Grecia; la pressione sovietica nei Paesi dell'Est europeo ne cancellava le attese di libertà.

Gli equilibri fra potenze tracciati nella prima metà del Novecento, con i loro riti, volgevano al termine.

Si affermavano spinte verso nuovi assetti internazionali più efficaci, insieme alla competizione tra sistemi politici ed economici diversi e l'avvio di un imponente processo di decolonizzazione.

Fu il governo espressione delle forze della Resistenza, guidato da Ivanoe Bonomi – presidente del Comitato di Liberazione nazionale – a varare, con il Decreto luogotenenziale 151 del 1944, la cosiddetta “Costituzione provvisoria”, che faceva giustizia delle ambizioni della dinastia di mera continuità, per aprire, invece, la strada a una svolta istituzionale.

Un passaggio che rappresentò l'atto di nascita del nuovo ordinamento italiano.

Il percorso della nuova Italia sarebbe stato affidato al popolo, attraverso una Assemblea Costituente eletta a suffragio universale diretto e segreto «per deliberare la nuova Costituzione dello Stato».

Una rivoluzione pacifica che condusse alla transizione da monarchia a repubblica.

Nelle giornate del 2 e 3 giugno 1946 con il voto si sarebbe consumata la fine della breve monarchia dei Savoia Re d'Italia e realizzato il sogno risorgimentale di Giuseppe Mazzini e Giuseppe Garibaldi: una assemblea per il patto costituzionale tra gli italiani; un nuovo Stato per l'Italia unita.

Sarebbe stato Alcide De Gasperi, ultimo Presidente del Consiglio del Regno e alla guida del primo governo della Repubblica a riassumere, nella sua qualità di Capo provvisorio dello Stato, nel radiomessaggio rivolto agli italiani il 14 giugno del 1946, la sfida che si presentava, dicendo:

Un immenso lavoro ricostruttivo abbiamo davanti a noi. La salita è faticosa. Diamoci la mano, uomini di buona volontà: comunque sia stato il vostro e il nostro voto, perché, altrimenti, senza questo sforzo comune, non riusciremo. Ma riusciremo: ho fede che il popolo italiano ha già nel cuore questo fermo proposito e che già sente le immediate esigenze sociali ed economiche. Bisogna mantenere l'ordine, bisogna lavorare, bisogna produrre.

E ancora: «Uniamoci, Italiani, nel pensiero della Patria e dimostriamo la saldezza della nostra unità – lavoratori, forze armate, organi dello Stato, ceti tutti...».

Concordia e unità, questo il programma della nuova Italia repubblicana, riassunto dal Presidente della ricostruzione, con un atto di fede nella virtù della democrazia.

Il secondo atto di fede democratica fu l'Assemblea Costituente.

La sua formazione era stata preceduta dalla istituzione della Consulta nazionale che accompagnò le diverse tappe di ripristino della democrazia, sino alla elezione della Costituente.

Due espressioni di Italia si incontrarono in questa esperienza: quella del Governo del Regno del Sud e quella della Resistenza, dei Comitati di Liberazione Nazionale.

Organo consultivo, provvisoriamente rappresentativo del popolo italiano in un Paese nuovamente unito, la Consulta nazionale si adunò in questa stessa aula della Camera dei Deputati dandole nuova vita.

A comporla furono chiamati ex parlamentari antifascisti dichiarati decaduti dal regime; senatori nominati prima della dittatura (fra essi

Enrico De Nicola, che la Costituente avrebbe poi voluto Capo provvisorio dello Stato), esponenti dei sei Partiti del Comitato di Liberazione Nazionale; i membri dei primi Governi formati dal Comitato di Liberazione Nazionale; rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle categorie imprenditoriali; reduci di guerra; esponenti della cultura e delle professioni.

Si riprendeva a votare: primo atto fu l'elezione a Presidente di Carlo Sforza, già Ministro degli esteri nel governo Giolitti, Ambasciatore a Parigi dimissionario all'avvento del fascismo, poi esule negli Stati Uniti.

Si rimette in moto la vita democratica.

Per la prima volta nella storia della nazione le donne partecipano appieno alla vita politica. Tredici le Consultrici e toccherà ad Angela Guidi Cingolani essere la prima a prendere la parola a Montecitorio, pochi giorni dopo l'insediamento, il 1° ottobre 1945, con un elevato discorso di pace.

Una anticipazione – ancora non elettiva – di quello che, dopo la Costituente, sarebbe stato il Parlamento della Repubblica.

Nel discorso di insediamento della Consulta, il 25 settembre 1945, Carlo Sforza fece appello alla memoria di martiri assassinati dal fascismo, Matteotti, Amendola, don Minzoni, Gramsci, Carlo e Nello Rosselli, per concludere che l'Italia avrebbe avuto un futuro identificando i suoi interessi con quelli di un'Europa pacificata e solidale.

Alla Consulta toccò un compito non di secondo piano, quello di contribuire ad affrontare il nodo dei limiti dei poteri dell'Assemblea Costituente.

L'aspetto principale, vale a dire l'affidamento al popolo della scelta tra Repubblica e Monarchia, era stato risolto, superando le preoccupazioni di una parte degli schieramenti politici che immaginavano un vantaggio per la parte monarchica.

De Gasperi ebbe a spiegare così, in una lettera a Luigi Sturzo, questo orientamento:

solo un referendum può dare il senso democratico e pacificatore di una suprema decisione popolare e di un consenso esplicito della maggioranza della popolazione.

Vennero, contemporaneamente, definiti altri compiti: oltre, naturalmente, alla materia costituzionale, alla Costituente veniva demandata la approvazione delle leggi elettorali e la ratifica dei trattati internazionali, quest'ultima relevantissima in vista del Trattato di pace.

Ancora, la Consulta ebbe ad esaminare la legge per la elezione dei membri della Assemblea Costituente, con un'avvertenza all'art. 1:

L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale.

Con la Resistenza e i Comitati di liberazione nazionale, la partecipazione popolare era divenuta protagonista e, con essa, la stagione dei partiti di massa.

Dalla Consulta alla Costituente si celebra la consegna del testimone tra la vecchia classe dirigente pre-fascista e i nuovi protagonisti.

Giuseppe Saragat – futuro quinto Presidente della Repubblica – eletto Presidente della Assemblea, si riferisce alla propria generazione, quella intermedia, ai giovani che, nel 1922,

hanno raccolto con le loro deboli forze, ma con una fede stimolata dall'esempio dei loro padri, la fiaccola della libertà e della giustizia. Molti giovani ne sono stati arsi ed è per questo che pochi sono i superstiti: tutti ne sono stati illuminati.

E rivolgendosi ai Costituenti aggiunge: «a voi tocca dare un volto alla Repubblica, un'anima alla democrazia, una voce eloquente alla libertà».

I cinquecentotrentacinque uomini e le ventuno donne chiamate a far parte dell'Assemblea si sarebbero disposti, lavorando intensamente per diciotto mesi, a ridare l'invocato volto all'Italia e il risultato sarebbe stato la Costituzione che ha assicurato nei trascorsi decenni stabilità alle istituzioni democratiche, alla collocazione internazionale dell'Italia e promosso il progresso del Paese.

Paese legale e Paese reale, con il suffragio elettorale davvero universale, coincidevano per la prima volta nella storia nazionale.

Crudelmente, a pagare il prezzo delle avventure di guerra furono gli abitanti di confine delle Province di Bolzano, Gorizia, Trieste e Venezia Giulia, Fiume, Pola, Zara. Rimasero vuoti i 18 seggi loro assegnati.

Al centro di difficili controversie internazionali, quelle terre rimasero escluse dal poter partecipare alla nascita della Repubblica.

Protagonista della Costituente fu il divenire della forma di democrazia del Novecento, fondata sui partiti e sulla visione del mondo di cui ciascuno di essi si presentava come interprete.

È, sotto questo profilo, ancora più apprezzabile il lavoro di sintesi compiuto nella redazione della Costituzione, il cui punto di partenza risiedeva proprio nel significato "costituente" dell'opera.

La soluzione di continuità tra caratteri della democrazia pre-fascista e caratteri della democrazia repubblicana avrebbe trovato espressione evidente nel dibattito che oppose tra loro Vittorio Emanuele Orlando e

Costantino Mortati nella seduta del 23 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente.

L'anziano statista – rimasto fuori dalla Commissione dei 75 incaricata della redazione del testo costituzionale – sostenne la tesi della arbitrarietà della collocazione nella Carta delle disposizioni relative ai «rapporti etico-sociali», famiglia, scuola, salute, arte, scienza, ritenendole di scarso valore normativo e comunque temi estranei alla materia costituzionale. Si manifestavano due sensibilità. Mortati osservò che «non esistono materie assolutamente legislative e materie assolutamente costituzionali».

L'esperienza di ottant'anni ha mostrato la rilevanza di quella scelta: si affermavano i diritti sociali.

La crisi di civiltà indotta dalle nefaste dittature novecentesche sollecitava una chiara presa di posizione: l'opzione per una Costituzione "personalista", con il primato della persona rispetto allo Stato.

Sarebbe stata una delle caratteristiche proprie alla Costituzione italiana quella di voler essere anche una carta di valori, di avviare un processo per la loro attuazione, con le norme definite programmatiche.

Giovanni Spadolini avrebbe individuato, in questo, la fusione tra gli ideali di indipendenza e unità del Risorgimento con gli ideali 'nuovi' della Resistenza e della lotta contro la tirannide.

Una delle interpretazioni critiche del lavoro dell'Assemblea Costituente tendeva a presentare lo sforzo di dialogo e di sintesi, che lo contraddistinse, come un compromesso nel senso deteriore del termine, il cui esito si sarebbe tradotto in strutture fragili della Repubblica. Nulla più, secondo quei critici, di un baratto tra i principali protagonisti, la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista, il Partito Comunista, ciascuno dei quali avrebbe puntato a salvaguardare visioni se non interessi propri.

Al contrario, si obbediva a un principio elementare che si è, via via, affermato nel comune sentire dei cittadini: la Repubblica è di tutti.

La fecondità della stagione costituente la abbiamo misurata nella salute delle istituzioni repubblicane: né rivoluzione in corso tradita né rivoluzione annunciata, come pure qualcuno presumeva di prefigurare, bensì sapiente indirizzo dell'equilibrio tra i diritti dei cittadini e quelli della comunità.

Il metodo consensuale che ha caratterizzato, sin dalla Costituzione, la vita della Repubblica nelle occasioni più rilevanti è apparso prezioso.

All'epoca, la frattura avvenuta in occasione del referendum istituzionale era ancora viva nella società italiana.

Preoccupazione dei partiti fu, dunque, sollecitare il massimo di consenso nei confronti del testo che sarebbe stato posto definitivamente in vota-

zione il 22 dicembre 1947, registrando 453 voti a favore e 62 contrari.

Vale quello che ebbe modo di osservare Piero Calamandrei:

La Costituzione conserva intatto, per chi resta fedele alla Resistenza, il suo valore di messaggio. Dai suoi articoli parlano a noi le voci familiari, auguste e venerande, del nostro Risorgimento. La Repubblica dell'art. 1 – proseguiva – la Repubblica pacifica dell'art. 11 che 'ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli', è Giuseppe Mazzini; lo 'spirito democratico' che, secondo l'art. 52, deve presiedere alla ricostruzione dell'esercito, è Giuseppe Garibaldi. Nell'art. 8, che proclama tutte le confessioni religiose 'ugualmente libere dinanzi alla legge', par di riconoscere la voce di Camillo Cavour; dall'art. 27, che abolisce la pena di morte, parla Cesare Beccaria; dall'art. 115, che riconosce l'autonomia regionale, riecheggia, dopo un secolo, il monito di Carlo Cattaneo: 'bisogna che le regioni si sveglino alla vita pubblica...'.

Voltata pagina con il referendum, mentre l'Assemblea si apprestava a definire i caratteri della democrazia italiana, sul destino della penisola incombeva una sfida decisiva.

La conferenza di pace di Parigi aveva ultimato il testo del Trattato e l'Italia si trovava ad affrontare il lascito avvelenato della guerra.

Nonostante la riconosciuta condizione di co-belligeranza a fianco degli Alleati contro la Germania – intervenuta nell'ottobre del 1943 – alla Repubblica Italiana fu concesso di esporre le sue ragioni ma non di prendere parte alle decisioni.

L'aveva già espresso, alla Consulta, il Presidente del Consiglio di quei mesi, Ferruccio Parri: «Pesa gravemente – ebbe a dire – sul nostro senso di dignità nazionale la parte che ci è riservata, di nazione vinta, ammessa a difendere la sua ragione, non a negoziare».

Le clausole apparvero assai dure e se è vero che quelle relative alle riparazioni di guerra videro Regno Unito, Stati Uniti e Francia rinunciare, il tema delle modifiche di confine invocate era di grande sofferenza, a fronte dei sacrifici affrontati dalla gioventù italiana nella Prima guerra mondiale.

Il risarcimento danni di guerra riguardò l'Unione Sovietica, la Jugoslavia, l'Etiopia, la Grecia, l'Albania.

Per mettere la parola fine occorreva un gesto di coraggio e lungimiranza e fu quello che ebbe a compiere il Governo De Gasperi, assumendo la responsabilità di sottoscrivere il Trattato, per sottoporlo poi alla approvazione della Costituente.

Carlo Sforza, ministro degli Esteri, lesse alla radio il comunicato del governo: l'Italia era pronta a sostenere «gli atti più dolorosi per affrontare l'avvento di una nuova vera pace costruttiva nel mondo». L'Italia pagava

duramente la scelta della guerra accanto al nazismo: «ammonizione – disse Sforza – per non ripetere gli stessi errori, dando credito alle illusioni imperiali e di potenza che avevano spinto il Paese alla guerra di aggressione». Il 24 luglio, nel presentare in assemblea la ratifica, concludeva: «Fra qualche decennio parrà miracoloso ciò che abbiamo già compiuto per rifare l'Italia dopo lo sfacelo del 1943».

Il dibattito che precedette la ratifica – nel Paese e nella stessa Assemblea – fu, naturalmente, molto intenso.

A prevalere furono la consapevolezza delle drammatiche condizioni materiali in cui si trovava la popolazione italiana, largamente dipendente per la sopravvivenza dagli aiuti statunitensi.

Così come la coscienza che, per riprendersi, occorreva in primo luogo sopravvivere e che, infine, le scelte di politica estera dovevano anzitutto mirare a salvaguardare l'indipendenza politica della neonata Repubblica.

Senza Trattato di pace – conseguenza della sconfitta – l'Italia si sarebbe trovata di fronte alla insostenibile condizione della prosecuzione del regime di armistizio.

A scrutinio segreto, con 262 voti a favore, 80 astenuti (da sinistra) e 68 contrari (da destra), l'Assemblea Costituente ratificava il trattato.

Si chiudeva una fase della storia.

Toccava a una classe dirigente perseguitata dalla dittatura, e che non era stata certamente all'origine della guerra, gestirne l'ingrata eredità.

Nel frattempo una nuova condizione internazionale si manifestava.

La Repubblica si apprestava a giocare un ruolo significativo nella costruzione della unità del continente europeo e nell'architettura di sicurezza delle democrazie.

Seppe, con le scelte di politica estera, superare l'emarginazione dalla comunità internazionale in cui l'Italia si era collocata con le scelte di guerra.

Con l'Assemblea Costituente, cento anni dopo lo Statuto Albertino concesso dal monarca al Regno di Sardegna, il popolo italiano si dava una Costituzione repubblicana.

Nel concludere i lavori, il Presidente della Assemblea, Umberto Terracini, lanciò un messaggio di pacificazione agli italiani, ricordando che la Costituente aveva sollecitato al Presidente della Repubblica un gesto di clemenza.

Queste le sue parole:

Al suo primo sorgere, la Repubblica volle stendere le sue mani indulgenti e volgere il suo sguardo benigno e sereno verso tanti, che pure non avevano esitato a

straziare la Patria italiana, ad allearsi con i suoi nemici, a colpirne i figli più eroici. Il rinnovato gesto di amistà, del quale vi siete fatti promotori, vuole oggi esprimere lo spirito che ha informato i nostri lavori, in ognuno di noi, su qualunque banco si sedesse, a qualunque ideologia ci si richiami. L'Assemblea ha pensato e redatto la Costituzione come un solenne patto di amicizia e fraternità di tutto il popolo italiano, cui essa lo affida perché se ne faccia custode severo e disciplinato realizzatore.

Apprendo i lavori della Costituente il Presidente Saragat aveva esortato: «fate che il volto della Repubblica sia un volto umano».

Il volto e l'anima che abbiamo avuto consegnato – e che i cittadini sentono propri – è quello della Costituzione.

Frutto di una assemblea di donne e uomini liberi.

Viva la Repubblica, viva la Costituzione.

Sergio Mattarella

UN SISTEMA CHE GUARDA IL MONDO

di Maria Chiara Malaguti

Nel 1947, un Paese ancora segnato dalle macerie strinse un patto – sociale, economico, politico – e lo affidò a una Costituzione. Avvicinandosi all'anniversario della sua entrata in vigore (1948), quel patto regge ancora? Gli articoli 10 e 11 offrono un punto di osservazione privilegiato: pensati come cerniera tra la tutela interna dei diritti e la proiezione dell'Italia in un ordine internazionale fondato su regole condivise, non hanno mai richiesto una revisione formale. Hanno attraversato la Guerra fredda, la globalizzazione, l'integrazione europea e la frammentazione della governance mondiale, reggendo grazie alla duttilità delle loro formulazioni e alla vigilanza della Corte costituzionale. Le sfide odierne – guerre, migrazioni, crisi climatica ed energetica, declino del multilateralismo e messa in dubbio delle regole – sono davvero tali da rendere anacronistiche le promesse della Carta?

Speranza di un sistema aperto e di principi condivisi

La Costituzione italiana fu scritta nella memoria viva della Seconda guerra mondiale e nella determinazione che simili catastrofi non si ripetessero. Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei 75, presentò la nuova

Carta come «un grido di rivolta e di condanna contro il modo in cui era intesa la guerra nel fosco periodo» appena concluso¹. I Costituenti vollero ancorare la garanzia dei diritti fondamentali a un impegno strutturale di partecipazione all'ordinamento giuridico internazionale, così che dimensione interna ed esterna si sorreggessero a vicenda. La proiezione internazionale non fu concepita come deroga alla sovranità, bensì come strumento per rendere effettivi i diritti riconosciuti anzitutto dagli articoli 2 e 3, in una simmetria tra apertura normativa (articolo 10) ed istituzionale (articolo 11).

Le scelte concrete lo confermano. L'articolo 10, comma 1, vincola il legislatore ordinario al rispetto delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute; il comma 2 rinvia alla legge la disciplina della condizione giuridica dello straniero, in conformità con le norme e i trattati internazionali; il comma 3 garantisce il diritto d'asilo a chi sia impedito nel proprio Paese dall'effettivo esercizio delle libertà democratiche. L'articolo 11, a sua volta, non si accontenta di ripudiare la guerra come strumento di offesa, ma prevede che l'Italia consenta, in condizioni di parità, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri pace e giustizia fra le Nazioni. Un disegno ambizioso, nato dall'esperienza diretta di una generazione di giuristi segnata dalla guerra e dalla dittatura, convinta che l'apertura al diritto internazionale fosse l'antidoto più efficace contro il ritorno dell'autoritarismo nazionalista.

De Gasperi alla Conferenza di pace di Parigi

Il 10 agosto 1946, Alcide De Gasperi pronunciò a Parigi, dinanzi ai rappresentanti dei ventuno Stati vincitori, un discorso fondativo della politica estera della Repubblica². L'Italia si presentava in estrema debolezza: De Gasperi dichiarò che la sua qualifica di ex nemico lo faceva considerare «come imputato» e che tutto, tranne la personale cortesia degli astanti, era contro di lui. Eppure, rivendicava il diritto di parlare non soltanto come italiano ma come «democratico antifascista, come rappresentante della nuova Repubblica»³. Una duplice qualificazione che sarebbe divenuta il fondamento stesso della Costituzione.

¹ M. RUINI, *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione della Repubblica italiana*, in Atti dell'Assemblea Costituente, seduta plenaria del 22 dicembre 1947, ora in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, 1970, vol. I.

² A. DE GASPERI, *Discorso alla Conferenza della Pace*, Parigi, 10 agosto 1946, in *Discorsi politici*, a cura di T. Baggio, Roma, Cinque Lune, 1956, vol. II, p. 19 ss.

³ *Ibidem*.

De Gasperi presentò l'Italia nuova come una Repubblica

che, armonizzando in sé le aspirazioni umanitarie di Giuseppe Mazzini, le concezioni universaliste del cristianesimo e le speranze internazionaliste dei lavoratori, è tutta rivolta verso quella pace duratura e ricostruttiva⁴.

In questa formula si condensano i tre filoni ideali della Costituzione – tradizione liberale, dottrina sociale cristiana e internazionalismo dei lavoratori – la stessa convergenza che avrebbe prodotto il consenso quasi unanime sull'articolo 11.

De Gasperi evocò poi lo Statuto delle Nazioni Unite, citando l'impegno a «bandire nelle relazioni internazionali l'uso della forza» e il «principio della sovrana uguaglianza di tutti i Membri». L'immagine dell'Italia che «entrasse, sia pure vestita del saio del penitente, nell'ONU» esprime la stessa logica dell'articolo 11: il ripudio della guerra come rottura con il passato fascista e credenziale per la piena partecipazione alla comunità internazionale. La frase «messa una pietra tombale sul passato, tutti si ritroverebbero eguali nello spirito della nuova collaborazione internazionale» anticipa il principio delle condizioni di parità che l'articolo 11 avrebbe posto come condizione delle limitazioni di sovranità⁵.

Il discorso fu pronunciato nell'avvio della fase costituente – l'Assemblea era stata eletta il 2 giugno 1946 – e la convergenza tra i principi enunciati a Parigi e quelli poi cristallizzati nella Costituzione non è casuale: l'esperienza di un Paese determinato a riconquistare la propria dignità attraverso la cooperazione internazionale costituì lo sfondo delle scelte internazionalistiche della Carta.

L'articolo 11 si colloca peraltro in perfetta continuità con la Conferenza di San Francisco: il ripudio della guerra è collegato all'accettazione delle limitazioni di sovranità necessarie per assicurare pace e giustizia attraverso la cooperazione internazionale. Il nesso temporale e concettuale tra la nascita delle Nazioni Unite e la redazione della Costituzione è profondo: entrambi gli atti fondativi nascono dalla volontà di costruire un ordine in cui la forza ceda il passo al diritto⁶.

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ La Conferenza di San Francisco del giugno 1945, che redasse la Carta delle Nazioni Unite, costituisce un orizzonte di riferimento implicito ma pervasivo nei lavori della Costituente italiana. È stato osservato che lungo tutto il corso dei lavori non si trovano richiami specifici alla Carta delle Nazioni Unite, approvata ben prima che l'Assemblea Costituente iniziasse il suo cammino. Tuttavia, l'ONU era sullo sfondo, con il continuo riferimento all'organizzazione della pace e alle organizzazioni che assicurano la pace e la giustizia fra i popoli. L'aspirazione a partecipare all'ONU e a essere in armonia con quanto previsto dalla Carta era sottintesa, e il fatto che rappresentasse il presupposto costituzionale per l'in-

Lavori preparatori: rapporti internazionali e dialettica costituente

LA RELAZIONE AGO-MORELLI E IL DIALOGO IN COMMISSIONE

La Relazione «I rapporti internazionali dello Stato nella futura Costituzione italiana», presentata il 16 febbraio 1946 da Roberto Ago e Gaetano Morelli alla Prima Sottocommissione della Commissione Forti, costituì il principale documento tecnico-giuridico di riferimento per l'elaborazione delle disposizioni internazionalistiche della Carta fondamentale⁷.

I due relatori proposero un meccanismo di adattamento automatico volto a coprire tanto le norme del diritto internazionale generale quanto quelle del diritto pattizio, concependo un «trasformatore permanente» che avrebbe assicurato la piena e immediata conformazione dell'ordinamento italiano all'intero corpo del diritto internazionale.

La formulazione definitiva del primo comma dell'articolo 10 fu opera di Tomaso Perassi. La chiave di volta fu l'espressione «generalmente riconosciute»: con queste due parole Perassi risolse il dilemma di come aprire l'ordinamento al diritto internazionale senza consegnare al legislatore ordinario la scelta se e quando conformarsi. L'aggettivo «generalmente» escludeva norme particolari o contestate, circoscrivendo l'adattamento automatico a regole che la comunità internazionale nel suo insieme già osservava. Al tempo stesso, poiché il riconoscimento generale presupponeva anche la partecipazione dell'Italia alla formazione della norma, l'adesione restava consapevole e volontaria. Era, in altri termini, un «grimaldello»⁸ a doppia mandata: apriva la porta al diritto internazionale, ma solo a quello che lo Stato italiano aveva contribuito a forgiare. Questa soluzione assecondava l'aspirazione fondamentale di Perassi alla razionalizzazione del diritto internazionale, cardine della sua costruzione giuridica risalente alla «Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale» del 1917⁹. L'emendamento fu presentato da un gruppo trasversale di Costituenti – Perassi, Ambrosini, Cevolotto, Tosato,

gresso dell'Italia all'ONU è opinione condivisa in dottrina.

⁷ R. AGO, G. MORELLI, *I rapporti internazionali dello Stato nella futura Costituzione italiana*, relazione alla Prima Sottocommissione della Commissione Forti, 16 febbraio 1946, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 621 ss.

⁸ M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*, in Nomos – Le attualità nel diritto, n. 2 del 2018, p. 8, che definisce «grimaldello» l'espressione «generalmente riconosciute», in quanto capace di superare le perplessità rispetto a quella che veniva avvertita come una subordinazione dell'ordinamento interno.

⁹ T. PERASSI, *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», 1917, p. 195 ss.

Mortati, Targetti, Terracini, Grassi e Bozzi – testimoniando il consenso amplissimo raggiunto¹⁰.

Sull'articolo 11 l'influenza della Relazione fu di natura diversa. Ago e Morelli non proponevano una formula specifica per il ripudio della guerra o per le limitazioni di sovranità; tuttavia, la loro impostazione condizionò il dibattito in due modi. In primo luogo, l'insistenza sul massimo controllo parlamentare degli impegni internazionali orientò la discussione verso una norma che non conferisse all'esecutivo poteri autonomi in materia di uso della forza. In secondo luogo, il metodo dei due relatori – formulazioni ampie e aderenti ai principi, piuttosto che regole di dettaglio destinate a invecchiare – si rifletté nella struttura stessa dell'articolo 11, che lega il ripudio della guerra alle limitazioni di sovranità e alla promozione delle organizzazioni internazionali con un nesso aperto, capace di adattarsi a scenari istituzionali non ancora esistenti nel 1947.

L'impronta internazionalistica della Carta non fu il risultato del solo lavoro della triade Perassi-Ago-Morelli. Costantino Mortati diede un apporto fondamentale attraverso la sua relazione nella Seconda Sottocommissione¹¹, riflettendo sul modello dell'articolo 4 della Costituzione di Weimar – precedente dell'articolo 10 – e soprattutto elaborando la nozione di «costituzione materiale», criterio per ammettere limitazioni di sovranità solo se funzionali ai principi supremi¹².

L'autore della prima stesura di quello che sarebbe divenuto l'articolo 11 fu Giuseppe Dossetti, che propose il testo «Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli»¹³. Il suo ordine del giorno alla Sottocommissione fissò inoltre i principi dell'anteriorità della persona umana rispetto allo Stato e del rango primario della dignità umana. Piero Calamandrei diede poi un contributo intellettuale decisivo alla dimensione sovranazionale e la proiezione istituzionale dell'articolo 11 nel dar corpo all'immagine metaforica delle «ammorsature», pietre sporgenti lasciate dagli architetti nelle pareti per servire d'appoggio a future integrazioni edilizie, suggerendo che la Costituzione contenesse dispositivi giuridici utilizzabili come raccordo con una più vasta costruzione internazionale¹⁴.

¹⁰ Atti dell'Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, seduta del 24 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. I.

¹¹ Cfr. Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, relazione dell'on. Mortati, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VII.

¹² C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

¹³ Atti dell'Assemblea Costituente, Prima Sottocommissione, seduta del 3 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VI.

¹⁴ P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra, 1950, vol. I, p. CXXXV ss.

LA DIALETTICA IN ASSEMBLEA E LA CONVERGENZA FINALE

Il passaggio dall'elaborazione in Commissione al dibattito in Aula consolidò la funzione di cerniera degli articoli 10 e 11. Nella seduta del 24 marzo 1947, l'Assemblea fissò la formula dell'articolo 11 che lega il ripudio della guerra alla possibilità di limitazioni di sovranità «in condizioni di parità» e alla promozione delle organizzazioni internazionali¹⁵. La clausola di parità tracciava il confine tra la cessione unilaterale di sovranità e la partecipazione paritaria a un ordinamento costruito insieme ad altri Stati, nel quale ogni limitazione fosse reciproca e funzionale a fini di pace e giustizia. In termini pratici, la formula impediva che l'Italia accettasse vincoli internazionali asimmetrici o imposti – un principio che sarebbe risultato decisivo per legittimare l'adesione alle Comunità europee (ora Unione europea), dove la parità tra Stati membri è requisito strutturale.

L'emendamento Zagari, approvato nella medesima seduta, sostituì «rinunciare» con «ripudiare»: mentre «rinuncia» presupponeva la dismissione di un diritto, «ripudio» comprendeva sia una manifestazione di condanna sia una rinuncia, conferendo alla norma un contenuto etico-giuridico più marcato¹⁶. Zagari motivò la scelta con l'esigenza di superare la «posizione di passività» suggerita da espressioni come «rinunzia» e «consente»; Ruini ne illustrò la portata semantica dinanzi all'Assemblea¹⁷. Su questa disposizione si registrò una convergenza senza equivalenti in altre parti della Carta: cattolici, socialisti e comunisti trovarono nel ripudio della guerra un terreno d'intesa naturale, perché ciascuna di quelle culture portava in dote un proprio internazionalismo – universalista cristiano, solidaristico dei lavoratori, mazziniano e risorgimentale. A questa convergenza ideale si aggiunse un fattore tecnico: la scuola internazionalistica italiana – da Anzilotti a Perassi, da Ago a Morelli – aveva forgiato un linguaggio giuridico comune che permise di tradurre aspirazioni diverse in formule condivise.

Articolo 11 ed il percorso da «Stato» a «Italia»: una scelta identitaria

Nel corpo dei 139 articoli della Costituzione, l'espressione «Italia» ricorre soltanto negli articoli 1 e 11. In tutti gli altri Principi fondamentali il soggetto delle disposizioni è «la Repubblica» (articoli 2, 3, 4, 5, 6, 9) oppure «lo Stato» (articolo 7). La scelta non fu casuale ma riflette una

¹⁵ Atti dell'Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, seduta del 24 marzo 1947, cit.

¹⁶ *Ibidem*. L'emendamento dell'on. Zagari fu approvato nella medesima seduta.

¹⁷ *Ibidem*. Cfr. l'intervento dell'on. Ruini nella discussione sull'art. 4 del Progetto (poi art. 11 Cost.).

precisa evoluzione nei lavori preparatori e una deliberata opzione concettuale dei Costituenti.

La prima formulazione, proposta da Dossetti il 3 dicembre 1946, utilizzava come soggetto «Lo Stato»¹⁸. L'on. Francesco De Vita propose poi di sostituire il termine con «Repubblica», ancorando l'impegno pacifista alla nuova forma istituzionale scelta con il referendum del 2 giugno 1946. Nel testo coordinato dal Comitato di redazione dei 75 e presentato all'Assemblea, il soggetto era infine divenuto «L'Italia»¹⁹.

La dottrina costituzionalistica ha individuato nella scelta del termine «Italia» una precisa valenza giuridica e politica: il verbo «ripudiare» fu scelto anche perché «soggettivamente riferito non già allo Stato-persona ma allo Stato-comunità, cioè a quell'Italia intesa quale comunità nazionale»²⁰. La scelta mirava dunque a coinvolgere nel ripudio della guerra non soltanto l'apparato istituzionale ma l'intera comunità degli italiani, «e dunque quel popolo su cui ricadono direttamente le conseguenze di ogni conflitto»²¹. La simmetria con l'articolo 1 non è fortuita: nell'articolo 1 è l'Italia come comunità che si dà una forma istituzionale; nell'articolo 11 è la stessa Italia che ripudia la guerra.

La dimensione emersa a Parigi nel discorso di De Gasperi conferma ulteriormente questa lettura: De Gasperi affermò di avere «il dovere innanzi alla coscienza del mio Paese e per difendere la vitalità del mio popolo di parlare come italiano»²². Il soggetto del discorso non era lo «Stato» come apparato né la «Repubblica» come forma istituzionale, ma l'Italia come comunità nazionale che rivendicava la propria dignità dopo la catastrofe – esattamente lo stesso soggetto che la Costituzione avrebbe scelto per l'articolo 11.

Ottant'anni di vita della Costituzione: l'articolo 117 e le Carte europee

INNESTO DELL'ARTICOLO 117 E SUA INFLUENZA SISTEMATICA

L'architettura dei Costituenti – adattamento automatico al diritto internazionale generale (articolo 10) e limitazioni di sovranità «in condizioni di

¹⁸ Atti dell'Assemblea Costituente, Prima Sottocommissione, seduta del 3 dicembre 1946, cit.

¹⁹ Cfr. il testo coordinato dal Comitato di redazione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. I; per la proposta De Vita, v. *Atti dell'Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, seduta del 24 marzo 1947*.

²⁰ A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 565 ss.

²¹ *Ibidem*.

²² A. DE GASPERI, *Discorso alla Conferenza della Pace*, Parigi, 10 agosto 1946, cit.

parità» (articolo 11) – lasciava scoperto un terreno rilevante. La proposta Ago-Morelli di un «trasformatore permanente» esteso al diritto pattizio non fu accolta, e i trattati internazionali, pur regolarmente recepiti con legge, non godevano di forza giuridica superiore alla legge ordinaria. La riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3 del 2001) ha colmato questa lacuna²³. Il nuovo primo comma dell'articolo 117 impone che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La disposizione, pur collocata nel riparto di competenze tra Stato e Regioni, ha portata generale: vincola ogni potestà legislativa e opera come ponte tra i principi fondamentali degli articoli 10 e 11 e la produzione normativa ordinaria. Le sentenze 'gemelle' della Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007 hanno poi consolidato su questa base il meccanismo della norma interposta, sancendo che la locuzione «obblighi internazionali» include qualsiasi accordo internazionale²⁴.

Il meccanismo è radicalmente diverso da quello immaginato nel 1946. Ago e Morelli avevano concepito un adattamento automatico con ingresso immediato delle norme convenzionali; l'articolo 117 opera invece come parametro di legittimità costituzionale: il legislatore ordinario non può contravvenire agli obblighi assunti, pena l'illegittimità della legge. Le norme pattizie rimangono a livello sub-costituzionale e non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, a differenza del diritto dell'Unione europea. La Corte ha tuttavia riconosciuto che il nuovo articolo 117 «rende inconfutabile la maggior forza di resistenza» delle norme convenzionali rispetto alle leggi ordinarie successive²⁵.

LA COSTITUZIONE ITALIANA E LE CARTE EUROPEE

L'individuazione dell'articolo 117, primo comma, come parametro di costituzionalità ha avuto la sua conseguenza più significativa nel rapporto tra l'ordinamento italiano e le Carte europee dei diritti. La Costituzione, la CEDU e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE compongono oggi un sistema di tutela multilivello nel quale ciascuno strumento integra e completa gli altri, in un rapporto di dialogo piuttosto che di gerarchia rigida.

Il diverso ancoraggio costituzionale delle due Carte europee riflette la distinzione tra obblighi internazionali pattizi e limitazioni di sovranità. La

²³ L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

²⁴ Corte cost., sentenze 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3475 ss.

²⁵ Corte cost., sent. n. 348 del 2007, punto 4.3 del Considerato in diritto.

CEDU si ancora all'articolo 117, primo comma, in quanto obbligo internazionale: le sue norme «sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno»²⁶. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE si ancora invece all'articolo 11, in quanto espressione delle limitazioni di sovranità consentite a favore di un ordinamento sovranazionale. Questa diversità produce conseguenze applicative radicalmente differenti: la CEDU richiede il passaggio attraverso il giudizio di costituzionalità, mentre la Carta UE consente la disapplicazione diretta della norma interna confliggente nelle materie europee. Il meccanismo rappresenta quindi un quadro composito ed una articolazione fortemente dinamica di tutela dei diritti e riconoscimento delle diverse istanze in giuoco nello sviluppo della convivenza.

La dottrina dei controlimiti, d'altro canto, assicura che l'apertura dell'ordinamento non si traduca in una rinuncia all'identità costituzionale: i principi supremi operano come limite invalicabile²⁷. La Corte costituzionale ha chiarito – come detto – che le norme interposte «rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale» e che la loro conformità alla Costituzione è «esigenza assoluta e inderogabile»²⁸. Peraltro, le tre Carte «confessano apertamente la loro insufficienza, l'incapacità di reggersi in piedi senza appoggiarsi le une alle altre»²⁹. È in questa reciproca insufficienza che risiede la forza del sistema: non statico ma dinamico, non gerarchico ma dialogico, nel quale la duttilità delle formulazioni voluta dai Costituenti continua a produrre i suoi frutti.

Il ruolo della Corte costituzionale nell'interpretazione della Carta

Se le formulazioni degli articoli 10 e 11 non hanno mai richiesto una revisione formale, ciò si deve anche al lavoro interpretativo della Corte costituzionale, che ha dato contenuto concreto alla dinamicità del testo attraverso una progressiva specificazione dei principi: dall'individuazione delle norme internazionali generalmente riconosciute, alla costruzione delle norme interposte ex articolo 117, alla definizione dei controlimiti come presidio dell'identità costituzionale nel dialogo con le Corti europee.

²⁶ Corte cost., sent. n. 349 del 2007, punto 6.1.2 del Considerato in diritto.

²⁷ La dottrina dei controlimiti è stata affermata a partire da Corte cost., sent. 27 dicembre 1973, n. 183, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2401 ss.; cfr. anche sent. 5 giugno 1984, n. 170, ivi, 1984, p. 1098 ss. e sent. n. 1146 del 1988.

²⁸ Corte cost., sent. n. 349 del 2007, punto 6.2 del Considerato in diritto.

²⁹ A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti mobili"*, in «*Rivista AIC*», 2019. L'immagine della «reciproca insufficienza» delle Carte è tema ricorrente nella dottrina del costituzionalismo multilivello.

La giurisprudenza costituzionale ha svolto una funzione di ‘traduzione’ tra il linguaggio aperto dei Costituenti e le esigenze di un ordine giuridico globale in evoluzione. La Corte ha chiarito che l’adattamento automatico dell’articolo 10 presuppone un vaglio di compatibilità con i principi supremi; ha precisato che le limitazioni di sovranità ex articolo 11 legittimano la primazia del diritto dell’Unione europea salvo il rispetto dei controllimiti; ha elaborato, con le sentenze gemelle del 2007, la dottrina della norma interposta. In ciascuno di questi passaggi, la Corte non ha modificato il testo ma ne ha estratto potenzialità inscritte nella duttilità delle formulazioni originarie.

Le sfide del presente: cosa resta della promessa del 1947

Poggiamo su queste premesse; abbiamo alle spalle ottanta anni di storia fatta di condivisione di quadri istituzionali multilaterali in una speranza di ordine progressivo, di dialogo (tra ‘ordinamenti’ e principi valoriali), di capacità di preservare i principi cardine su cui abbiamo fondato il nostro patto – sociale, economico, politico – pur nel mutare delle circostanze. Possiamo fare affidamento su tutto ciò ancora oggi, in questi momenti di tanta confusione ed anche smarrimento (sia nel discernimento che purtroppo nell’azione)?

Guerre vecchie e nuove: il ripudio della guerra alla prova dei conflitti contemporanei

Il ripudio della guerra non impedisce in assoluto il ricorso alle armi per salvaguardare l’indipendenza e la libertà dello Stato in presenza di un’ingiusta aggressione esterna. Tuttavia, la compatibilità con la Costituzione dell’invio di armi a Stati belligeranti e della partecipazione a missioni militari internazionali resta dibattuta: la dottrina si divide tra chi esclude che l’invio di armamenti a un esercito operante nel proprio territorio sia qualificabile come uso della forza e chi sottolinea i problemi posti dal coinvolgimento indiretto in operazioni belliche.

I conflitti contemporanei – dal conflitto russo-ucraino alle crisi medio-orientali – hanno riportato al centro del dibattito il rapporto tra articolo 11 e uso della forza, in un contesto in cui la guerra ha mutato forma: guerre ibride, conflitti per procura, operazioni cibernetiche sfuggono alle categorie tradizionali ma non alla *ratio* della norma. L’impianto della Relazione Ago-

Morelli, orientato al massimo controllo parlamentare, fornisce argomenti a favore di un'interpretazione restrittiva dei poteri governativi. L'articolo 11, con il suo legame inscindibile tra ripudio della guerra, limitazioni di sovranità e promozione delle organizzazioni internazionali, impone che ogni decisione sull'uso della forza sia ancorata a quel nesso sistematico.

Migrazioni: asilo per il singolo o protezione per le masse

Le migrazioni forzate mettono alla prova la coerenza tra l'asilo costituzionale e le discipline settoriali. L'articolo 10, comma 3, garantisce il diritto d'asilo a chi sia impedito nel proprio Paese dall'effettivo esercizio delle libertà democratiche: un'applicazione sostanziale richiede che leggi e prassi non svuotino tale garanzia, mantenendo strumenti flessibili di protezione e procedure eque. La Corte costituzionale ha più volte segnalato che anche gli istituti di protezione «speciale» devono essere coerenti con il parametro costituzionale e che l'insieme delle tutele va interpretato in chiave sistemica.

L'articolo 10 configura l'asilo come parametro-guida rispetto alle tutele europee, definendo il perimetro minimo di protezione entro cui leggere status e procedure di matrice UE. L'articolo 11, in parallelo, legittima meccanismi cooperativi e solidaristici: nel governo dei flussi forzati ciò implica responsabilità condivise e standard comuni. In ambiti particolarmente sensibili, il ricorso ad accordi informali solleva problemi non solo di costituzionalità ma anche di tutela dei diritti fondamentali – problemi che il sistema delle norme interposte, costruito sull'articolo 117, consente oggi di affrontare con strumenti più affinati.

Diverso contesto di governance e crisi del multilateralismo

Strumenti come screening degli investimenti, regimi sanzionatori e controlli sulle catene del valore sono legittimi se orientati ai fini di pace e giustizia dell'articolo 11, attuati in condizioni di parità e nel rispetto dei vincoli europei e internazionali. La transizione digitale sollecita un'applicazione sostanziale del nesso tra articolo 10 e articolo 11, proiettando i diritti inviolabili nello spazio tecnologico e collocando l'Italia dentro sedi regolatorie sovranazionali – nuove «ammorsature» per l'integrazione normativa. La Carta dei diritti dell'UE, ancorata all'articolo 11, consente la disapplicazione diretta della norma interna confliggente, mentre la CEDU, ancorata all'articolo 117, impone il giudizio di costituzionalità –

una doppia architettura che arricchisce la tutela senza sacrificare la coerenza del sistema.

Ma non si tratta solo di nuovi (utilizzi di) strumenti nazionali. È l'intero sistema multilaterale su cui i Costituenti fondarono la promessa della Carta ad attraversare una crisi strutturale. Il Consiglio di Sicurezza è paralizzato dal veto; l'organo di appello dell'OMC è stato svuotato di funzionalità fino a renderlo inoperante; gli accordi multilaterali sul clima faticano a tradursi in impegni vincolanti. La frammentazione si manifesta nella proliferazione di coalizioni a geometria variabile e forum informali che operano al di fuori delle cornici istituzionali fondate sul diritto internazionale, mentre il ritorno di politiche esplicitamente unilateraliste mette in discussione il principio stesso della cooperazione multilaterale.

Questa crisi non rende per nulla superato il disegno costituzionale, ma ne sollecita una lettura rinnovata. La Carta non vincola l'Italia a una specifica architettura istituzionale bensì alla finalità di assicurare pace e giustizia attraverso organizzazioni internazionali. Quando le sedi multilaterali tradizionali si rivelano incapaci di adempiere a quella funzione, la norma orienta lo Stato verso la sua riforma oppure il rafforzamento di sedi alternative: dalla cooperazione rafforzata in ambito europeo ai partenariati regionali, dai meccanismi di composizione delle controversie a nuovi strumenti di governance digitale e ambientale.

Il declino del multilateralismo classico pone inoltre un problema di metodo. Se le limitazioni di sovranità sono consentite solo «in condizioni di parità» e per fini di pace e giustizia, la proliferazione di strumenti informali – intese politiche, memoranda non vincolanti, coalizioni *ad hoc* – solleva la questione della loro idoneità a soddisfare i requisiti della Carta. La Costituzione consente e anzi richiede che l'Italia partecipi alla costruzione di nuove forme di governance internazionale, purché queste rispettino reciprocità, trasparenza e orientamento alla pace. La crisi del multilateralismo non è la crisi della Carta, ma la sfida a dare forma istituzionale nuova ai principi che essa ha fissato come bussola permanente della politica estera.

Nuove sfide globali: energia e clima

La transizione climatica ed energetica rientra nella nozione di pace e giustizia evocata dall'articolo 11, perché clima ed energia agiscono da moltiplicatori di rischio capaci di destabilizzare società e relazioni tra Stati. La riforma dell'articolo 9 ha costituzionalizzato la tutela dell'ambiente e delle

generazioni future, mentre l'articolo 11 legittima strumenti sovranazionali dedicati alla sicurezza climatica ed energetica. La crisi climatica pone la questione dei beni comuni globali – atmosfera, oceani, biodiversità, risorse energetiche condivise – come oggetto di una governance che non può essere affidata alla sola sovranità territoriale né alla negoziazione bilaterale.

I beni comuni globali trovano un ancoraggio sistematico preciso. L'articolo 11, con il riferimento alla «pace e giustizia fra le Nazioni», abbraccia le condizioni strutturali di una convivenza equa tra i popoli: stabilità climatica, accesso all'energia e preservazione degli ecosistemi ne sono oggi presupposti indispensabili. L'articolo 10, con l'adattamento automatico, consente l'ingresso di quei principi di diritto internazionale ambientale – precauzione, divieto di danni transfrontalieri, equità intergenerazionale, responsabilità comuni ma differenziate – che la comunità internazionale ha elaborato come regime giuridico dei beni comuni. L'articolo 117 garantisce poi che gli obblighi climatici assunti attraverso trattati multilaterali resistano alla legge ordinaria successiva.

La nozione di beni comuni globali sfida la logica stessa della sovranità su cui si fonda il diritto internazionale classico: l'atmosfera non conosce confini e le conseguenze dell'uso delle risorse energetiche sono universali. La clausola di parità dell'articolo 11 assume qui una valenza nuova: legittima la partecipazione a regimi internazionali che impongano limitazioni reciproche – tetti alle emissioni, standard di efficienza energetica, meccanismi di *carbon pricing*, obblighi di trasferimento tecnologico – purché condivise e non unilateralmente imposte. Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, cardine del regime climatico internazionale, si atteggia come declinazione contemporanea della «condizione di parità»: non identità di obblighi ma giustizia nella distribuzione dei carichi.

I Costituenti non potevano concepire la crisi climatica come problema giuridico, eppure le categorie che forgiarono – pace come condizione strutturale, giustizia come equità nella distribuzione di oneri e benefici, limitazioni di sovranità come strumento e non come fine – si dimostrano idonee a inquadrare la governance dei beni comuni globali. Il clima e l'energia diventano così il banco di prova più esigente della promessa del 1947: se la Costituzione è davvero quel «pezzo di carta che si muove» – correzione della nota espressione di Calamandrei³⁰ (*infra*) – essa deve saper orientare l'Italia nella costruzione di un ordine internazionale capace di proteggere ciò che appartiene a tutti.

³⁰ P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione, pronunciato a Milano il 26 gennaio 1955*, in *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, Napoli, Morano, 1968, vol. III.

Attualità della Costituzione: il patto del 1947 come bussola per le sfide contemporanee

Le sfide odierne sollecitano un'applicazione leale e sostanziale delle norme costituzionali. Il contesto attuale non rende superato il disegno dei Costituenti, lo rende più urgente. Calamandrei ammonì che la Costituzione

non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità³¹.

Il patto del 1947 vale ancora, a condizione che ciascuna generazione lo rinnovi nel fare, non nella lettera.

UN PATTO CHE SI RINNOVA, UNA GABBIA DA CUI USCIRE

di Pier Francesco Lotito

Per rispondere alla domanda se sia ancora valido, o meno, il patto sociale, economico e politico sancito in Italia nel 1947 occorre inevitabilmente porsi dapprima un'altra domanda su quale sia stato – ammesso che vi fosse – questo patto sotteso alla Carta fondamentale, vale a dire su quale sia stato l'accordo delle forze politiche del tempo, espressione in erba eppure così profondamente sentita della nascente democrazia, sulle “regole del gioco” e su come sarebbe stato disegnato il futuro della nazione nel suo intreccio di istituzioni, sistema economico e sistema sociale.

Sostenere oggi che la carta fondamentale del 1948 sottendesse un patto sociale, economico e politico è un modo comprensibile di leggere ex post la portata complessiva della Costituzione, ma per individuare tale patto sotteso occorre partire da una lettura aderente ai fatti del tempo e alla loro evoluzione storica successiva.

La domanda da cui partire è dunque la seguente: quale patto sociale, economico e politico sottendeva la carta fondamentale del 1948?

In realtà al momento della sua adozione la carta fondamentale era essa stessa *il* patto, costruito su un modello di democrazia rappresentativa con-

³¹ *Ibidem.*

venzionale, in quanto basato su un parlamento bicamerale come in epoca statutaria, ma con numerosi organi ed istituti di bilanciamento e depotenziamento degli organi decidenti (Parlamento e Governo) come elementi caratterizzanti, anticorpi che venivano introdotti all'esito della passata esperienza maturata sotto il regime fascista. Un patto, dunque, fatto per molta parte di desistenze e di omissioni, non certo diretto a costruire una forma di governo decidente, mentre si introduceva una forma di stato del tutto innovativa e sperimentale nell'esperienza italiana.

Il patto *politico* non scritto in termini espliciti in Costituzione, ma implicito ad essa, era che nessuna forza politica avrebbe potuto prevalere come potere assoluto e non bilanciato sulle altre seppure all'esito di una competizione elettorale: a garanzia di ciò erano stati scelti un sistema parlamentare di grandi dimensioni (quasi mille parlamentari divisi in due Camere con poteri identici e concomitanti), un governo solo abbozzato in Costituzione e con ruolo apparentemente ancillare rispetto al parlamento, due organi costituzionali di garanzia, l'uno prevalentemente politica (il Presidente della Repubblica) e l'altro prevalentemente giurisdizionale (la Corte costituzionale), cui si aggiungevano numerosi altri organi di contorno (dal CSM agli organi ausiliari, Consiglio di Stato e Corte dei conti; dalle Regioni agli altri enti territoriali minori) e innovativi istituti di democrazia diretta come il referendum abrogativo, quello deliberativo di riforme costituzionali (che si dimostrerà decisivo in alcuni dei momenti più rilevanti della contrapposizione e dello scontro politico, come accaduto di recente sui temi della giustizia ordinaria) e l'iniziativa legislativa popolare, cui vanno aggiunte anche le speciali prerogative costituzionali delle regioni (in tema di iniziativa legislativa e referendum).

Quanto al patto *economico* implicito alla carta costituzionale, ricavabile dai pochi e generici articoli sulla materia (quella che chiamiamo la Costituzione economica, gli articoli 23 e 53 in materia di imposte e tasse, l'art. 39 sui sindacati e 40 sul diritto di sciopero, l'art. 41 sull'iniziativa economica, l'art. 42 sulla proprietà privata, l'art. 43 sulle assegnazioni di servizi pubblici essenziali, fonti di energia o situazioni di monopolio, l'art. 44 sulla proprietà terriera privata, l'art. 45 sulla cooperazione a carattere di mutualità, l'art. 46 sul diritto dei lavoratori a collaborare nella gestione delle aziende, l'art. 47 sulla tutela del risparmio, l'art. 81 sul bilancio dello Stato), il patto sotteso che si può ricostruire sembra essere quello di non prevalenza di nessuno dei due modelli ideologicamente contrapposti: né la scelta per un sistema economico di tipo capitalista con prevalenza dei capitali privati nella produzione e nelle altre attività economiche e con piena tutela della proprietà privata; né la scelta per l'altro sistema economico,

quello collettivista, con predominio delle attività produttive e delle proprietà pubbliche, oltre che con cancellazione o fortissima compressione delle proprietà private.

Infine, il patto *sociale* leggibile dalla carta fondamentale, anche esso implicito alla Costituzione, può essere ricostruito in termini di non prevalenza di nessuna “classe” sulle altre: non operai e contadini su padroni e proprietari terrieri, non le classi borghesi e padronali su quelle dei lavoratori, non le comunità meridionali su quelle centro-settentrionali o viceversa.

Dopo la prolungata sospensione della democrazia rappresentativa si tratteggiava un ordinamento costituzionale che non creava, dunque, un equilibrio perfetto, ma che risultava invero fondato su una serie di scelte fatte per contrasto: la contrapposizione era rispetto a quello che era stato il regime fascista, un sistema monolitico politicamente, dirigista economicamente e gerarchizzato socialmente.

La Costituzione repubblicana, per come venne scritta nella mediazione dei Costituenti, era fondamentalmente la negazione di quel modello monolitico fascista che avrebbe voluto raccogliere la nazione italiana in una identità scolpita nella pietra e forgiata nel ferro.

Che quella fascista fosse una forzatura e un miraggio, è dimostrato dalla Storia, ma quella visione in qualche modo tentava di rispondere ad una tensione che veniva dal Risorgimento, quella verso una unità di lingua, di tradizioni, cultura e territorio che contrapponeva gli italiani agli “altri”, europei e mediterranei, in un mito di identità grandiosa, condivisa e da difendere.

La Costituzione non poteva che nascere da una contrapposizione con quella degenerazione che il fascismo, nella sua parabola, aveva rappresentato: un sistema non democratico, non in grado di garantire sviluppo e diffusione di benessere economico, non in grado di risolvere le tensioni sociali che anzi aveva amplificato.

Dopo le votazioni del 2 e 3 giugno 1946 la Costituzione sarebbe nata, inoltre, da una contrapposizione divenuta rigetto di quello che aveva rappresentato la monarchia, un sistema dinastico che per difendere gli interessi di limitate classi sociali, aristocratici, borghesi, industriali e proprietari terrieri, si era messo nelle mani di un manipolo di violenti, dimostrandosi incapace di difendere i valori e le istituzioni liberali e di comprendere la portata effettiva delle spinte sociali retaggio delle trasformazioni indotte dalla Grande Guerra.

Con queste premesse, quale esplicito e consapevole patto politico, economico e sociale si sarebbe potuto realisticamente contrarre? Soltanto quello che nulla doveva essere definitivamente deciso, ma che tutto sarebbe

potuto accadere entro lo spazio delimitato di un sistema finalmente e pienamente democratico, in cui al voto sarebbero stati chiamati per la prima volta milioni di elettrici e giovani elettori, con un corpo elettorale in totale pari a poco più del sessantuno per cento della popolazione nelle prime vere elezioni libere, quelle del 1946 per la nomina dei cinquecentocinquantasei deputati della Assemblea costituente (non essendosi potuta eleggere una pattuglia di diciassette deputati per l'impossibilità di tenere elezioni in una porzione del territorio nazionale, costituita da gran parte dell'Alto Adige sotto amministrazione alleata e della Venezia Giulia sotto amministrazione alleata e jugoslava), di cui – merita ricordare – solo ventuno donne.

Fame e curiosità di democrazia, come dimostravano l'alta percentuale di votanti per l'Assemblea costituente: poco oltre l'ottantanove per cento degli aventi diritto, con poco meno del cinque per cento di schede nulle e poco più del due per cento di schede bianche. Un risultato elettorale che confermava l'esigenza di un sistema istituzionale che non permettesse a nessuna forza politica di prevalere *d'emblée* sulle altre, con la Democrazia Cristiana come primo partito (207 seggi e poco più del 35 per cento di voti) da una parte e il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (115 seggi e poco più del 19 per cento di voti) e il Partito Comunista Italiano (104 seggi e poco meno del 19 per cento di voti) dall'altra a farla da protagonisti e numerosi altri partiti e movimenti piccoli e piccolissimi.

Un risultato elettorale, quello per l'Assemblea costituente, che confermava la necessità di un sistema istituzionale che emulasse il metodo del CLN, vale a dire un metodo decisionale di condivisione e accettazione da parte di tutti delle regole fondamentali, di considerazione dei rapporti di forza di ciascuno ma anche di mediazione e inclusione nei procedimenti decisionali.

L'Assemblea costituente imponeva questo metodo decisionale, per la sua stessa composizione e per le regole di funzionamento, quelle dei regolamenti parlamentari prefascisti con le varianti adattive ammesse dalla Presidenza. Due blocchi politici contrapposti, uno attorno alla Democrazia Cristiana partito di maggioranza relativa (con Alcide De Gasperi, Attilio Piccioni, Giovanni Gronchi, Mario Scelba, Giuseppe Dossetti, Aldo Moro, Giorgio La Pira, Amintore Fanfani, Costantino Mortati, Antonio Segni, Giovanni Leone, solo per ricordarne alcuni), il secondo attorno alle sinistre di PSIUP (con Pietro Nenni, Giuseppe Saragat, Sandro Pertini, Ignazio Silone, Lelio Basso e Ivan Matteo Lombardo) e PCI (con Palmiro Togliatti, Luigi Longo, Pietro Secchia, Giuseppe Di Vittorio, Mauro Scoccimarro, Giancarlo Pajetta, Giorgio Amendola, Arturo Colombi, Girolamo Li Causi) ed un terzo polo frammentato degli altri esponenti laici e monarchici, dai

liberali e demolaburisti della Unione Democratica Nazionale (con quarantuno deputati, tra cui Luigi Einaudi, Vittorio Emanuele Orlando, Benedetto Croce, Francesco Saverio Nitti, Giuseppe Paratore ma anche gli indipendenti Ivanoe Bonomi e Meuccio Ruini), agli eletti del Fronte dell'Uomo Qualunque di Giannini (forte di 30 deputati), ai repubblicani del PRI (con 23 deputati, tra i quali Randolfo Pacciardi, Cipriano Facchinetti, Giovanni Conti, Tomaso Perassi, Francesco De Vita, cui si uniranno dopo la diaspora degli "azionisti" Ugo La Malfa e Piero Calamandrei), al Blocco Nazionale delle Libertà (con 16 deputati), il Partito D'Azione (inizialmente con 7 deputati, tra cui Emilio Lussu, Leo Valiani, Alberto Cianca, Vittorio Foa) e gli altri minori. Tutti protagonisti di altissimo valore, di cui va onorata la memoria assieme a quella degli altri padri e madri costituenti.

Questi protagonisti giunsero con il metodo decisionale indicato, quello *ciellenista*, dopo ampi dibattiti e complessi tatticismi politici, non di rado con accesi scontri politici ma sempre con rispetto e accettazione delle "regole del gioco", a decisioni di equilibrio come le elezioni di Enrico De Nicola a Capo provvisorio dello Stato ed anche alla approvazione di norme decisamente contrastate: l'articolo 1, per il quale la formula che recita notoriamente «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» fu un felice esito; il contrastatissimo articolo 7 sui Patti Lateranensi, per il quale il metodo ciellenista arrivò quasi a rottura; ancora, l'articolo 33 sulla scuola pubblica e sul «diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato»; il Titolo IV e in particolare l'art. 112 sul ruolo e l'autonomia del pubblico ministero dal governo; il Titolo V, con l'istituzione delle Regioni.

Nell'insieme, tuttavia, nel primo esperimento della rinnovata democrazia il metodo ciellenista non venne mai meno e nella seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947 fu coronato – oltre che nelle parole degli ultimi interventi, nell'ordine, di Meuccio Ruini prima del voto e poi, dopo il voto a scrutinio segreto, del Presidente dell'Assemblea Terracini, quindi in un breve messaggio di Enrico De Nicola (subito acclamato primo Presidente della Repubblica Italiana), nelle successive parole del Presidente del Consiglio dei Ministri Alcide De Gasperi e, in conclusione, nel lungo intervento dell'onorevole Vittorio Emanuele Orlando; tutte parole che merita leggere oggi in celebrazione di quel momento – dal voto finale sul testo della Costituzione, che venne approvata con amplissima maggioranza: su 515 presenti e votanti, con maggioranza richiesta di 258 voti, ben 453 deputati votarono a favore a scrutinio segreto, solo 62 furono i voti contrari e 41 gli assenti (a verbale, l'onorevole Zagari, che non aveva potuto partecipare al voto «per ragioni indipendenti alla mia volontà», dichiarerà «se fossi stato presente, avrei votato a favore»).

La Costituzione venne scritta, come è noto, in questo contesto sociale, economico e politico, mentre era in corso la contrapposizione geopolitica fondamentale che aveva portato alla polarizzazione del mondo nei due blocchi, quello filoamericano e l'altro filosovietico, un contesto che ben presto sarà dominato dal terrore atomico e poi nucleare.

Il peso di questa contrapposizione andrà ben oltre il confronto parlamentare, che pure rimarrà la sede di un confronto politico ed anche ideologico che non verrà mai meno al rispetto delle regole del gioco sancite nella Costituzione, nemmeno nei momenti difficili delle tensioni terroristiche e degli opposti estremismi culminati negli anni Settanta e Ottanta.

Ha funzionato il patto per un sistema istituzionale di non prevalenza di nessuna parte politica sulle altre, di nessun modello economico e sociale sugli altri? La risposta non può che essere sì, per ampia parte ha funzionato, per quanto è dato conoscere dalla storia ufficiale.

Certo, hanno influito i risultati elettorali delle varie legislature che hanno fotografato la polarizzazione e al contempo la frammentazione delle forze politiche, l'altro grande *busillis* del sistema italiano.

Prendiamo le elezioni politiche del 18 e 19 aprile 1948. Sarebbero stati eletti alla Camera, nei cinquecento settantaquattro seggi, ben 305 deputati per la Democrazia Cristiana che ottenne oltre il 48 per cento dei voti, mentre la principale opposizione del Fronte Democratico Popolare (che riuniva il Partito Comunista Italiano e il Partito Socialista Italiano) ottenne solo 183 deputati e poco meno del 31 per cento dei voti, subendo certamente l'effetto della scissione democratica dell'Unità Socialista di Giuseppe Saragat che ottenne 33 deputati e poco più del 7 per cento dei voti (ma in ogni caso anche senza tale scissione i voti ottenuti da tali partiti non avrebbero invertito gli esiti del voto, non potendo comunque assegnare la vittoria alle sinistre, almeno a parità di numeri).

Va considerato che per la Camera dei Deputati votò in quelle elezioni oltre il 92 per cento degli aventi diritto, vale a dire quasi ventisette milioni di elettori, e le schede nulle furono poco meno del 2 per cento mentre quelle bianche meno dell'uno per cento.

Esiti analoghi si ebbero anche al Senato, per il quale votò in quelle elezioni oltre il 92 per cento degli aventi diritto, in questo caso poco meno di ventisei milioni di elettori, e le schede nulle furono poco meno del 3 per cento mentre quelle bianche poco più del 2 per cento.

La Democrazia Cristiana ottenne ben 131 dei 237 seggi elettivi, quindi oltre il 48 per cento, mentre il Fronte Democratico popolare delle sinistre solo 72 seggi, pari a poco meno del 31 per cento di tali seggi. Gli equilibri parlamentari della I legislatura saranno poi determinati con il concorso dei

106 senatori di diritto previsti dalla III disposizione transitoria della Costituzione cui si aggiunsero otto senatori a vita e l'ex Presidente della Repubblica Enrico De Nicola.

Fame di democrazia e scontro politico al calor bianco, ma anche in questo caso gli equilibri politici precari non intaccarono il patto costituzionale, anzi ne sublimarono l'essenza dimostrando che il sistema istituzionale non consentiva la prevalenza di una parte politica sulle altre, almeno non lo avrebbe consentito senza una consistente e stabile maggioranza assoluta in entrambe le Camere, condizione estremamente difficile da raggiungere con il parlamento che era stato prescelto: bicamerale paritario, con un numero decisamente elevato di parlamentari da eleggere, con leggi elettorali di tipo proporzionale senza correttivi maggioritari o premi di coalizione.

Come è noto, il tentativo di forzare la mano all'inizio della II legislatura, a sistema istituzionale necessariamente invariato, con la «legge truffa» elettorale, la legge n. 148/1953 che in un singolo articolo prevedeva per la Camera dei deputati un premio di maggioranza con assegnazione del 65 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse raggiunto almeno il 50 per cento più uno dei voti validi, portò ad un confronto elettorale e ad uno scontro politico estremi, ma non produsse condizioni di prevalenza della Democrazia Cristiana tali da metterla in condizioni di realizzare una trasformazione di sistema socio-economico – ammesso che se ne volesse provocare alcuna o che vi fosse un disegno di tale tipo.

In quel momento furono raggiunte le condizioni politiche più vicine al punto di possibile rottura del patto costituzionale di cui si è parlato. Tuttavia, non se ne crearono le condizioni istituzionali, vale a dire l'ottenimento da parte di un partito o di una coalizione di partiti di una stabile maggioranza assoluta (almeno, essendo irraggiungibili i due terzi) in entrambe le Camere.

Questa condizione essenziale – presenza di una *stabile* maggioranza assoluta in entrambe le Camere – non si realizzerà in quasi nessuna delle successive legislature e comunque mai in modo durevole, non certo nella XII legislatura quando, dopo le elezioni del 27 e 28 marzo 1994 si insedierà il Governo Berlusconi I che otterrà la fiducia alla Camera il 20 maggio 1994 con 366 voti favorevoli e 245 contrari, mentre al Senato due giorni prima aveva ottenuto una risicata maggioranza di 159 voti favorevoli a fronte di 153 contrari e 2 astenuti: vale a dire uno solo in più della metà più uno dei senatori eletti in quel momento. Il punto – se ne chiede venia – merita una ricostruzione dettagliata (dichiaro subito, con l'aiuto di AI riscontrata per quanto possibile) per comprendere le radici dell'inghippo italiano.

Nella XII legislatura vennero eletti al Senato i 315 senatori elettivi cui si aggiungevano ben 11 senatori a vita (di cui 2 ex-Presidenti della Repubblica, Leone e Cossiga, senatori di diritto e 9 designati in vari momenti da Presidenti della Repubblica: Amintore Fanfani, Leo Valiani, Carlo Bo, Norberto Bobbio, Giovanni Spadolini – che scomparirà il 4 agosto successivo – Giovanni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino e Paolo Emilio Taviani), dunque in totale i componenti del Senato erano 326, con quorum strutturale di maggioranza dei componenti di 164 senatori. All'epoca notoriamente al Senato gli assenti riducevano la maggioranza necessaria per l'approvazione di quanto sottoposto a voto, mentre gli astenuti no, andando a sommarsi ai voti contrari.

Nella votazione del 18 maggio 1994 al Senato “miracolosamente” risultarono assenti 12 senatori (tra i quali il senatore a vita Norberto Bobbio e, fondamentali, quattro senatori del PPI, Stefano Cusumano, Vittorio Cecchi Gori, Tomaso Zanoletti e Luigi Grillo, che vennero poi sospesi dal partito) e quindi la maggioranza dei 314 senatori “presenti” si abbassava a 159 voti, esattamente il numero di voti che il Governo Berlusconi I ottenne (per quanto risulta, grazie ai voti favorevoli dei tre senatori a vita Gianni Agnelli, Francesco Cossiga e Giovanni Leone e del senatore Gianfranco Miglio del gruppo misto, che da poco aveva rotto i rapporti politici con il leader della Lega Nord, Umberto Bossi). Le vicende poi del Governo Berlusconi I e il suo repentino tramonto dopo solo poco più di otto mesi sono ben noti.

Le vicende dei successivi Governi Berlusconi sono poi un utile esempio dei punti di fragilità del sistema istituzionale italiano e vale la pena di ricordarne brevemente i passaggi, per poi trarre alcune considerazioni.

Il governo più stabile di Silvio Berlusconi è stato notoriamente il secondo, cui si è sommato poi il terzo. Il Governo Berlusconi II, primo della XIV legislatura, ottenne la fiducia al Senato il 20 giugno 2001 con 175 voti favorevoli, 133 contrari e 5 astenuti; alla Camera la fiducia fu ottenuta il giorno successivo con 351 voti favorevoli, 261 contrari e 1 astenuto. Condizione massima di stabilità politica relativa che venne incrinata dai risultati delle elezioni regionali nell'aprile del 2005, che si erano concluse con un tracollo del centrodestra in tutte le regioni tranne Lombardia e Veneto e che portarono all'uscita dal governo di UdC e NPSI che annunciarono l'appoggio esterno ad un nuovo esecutivo, ad attestazione di quanto relativa fosse la stabilità politica che si menzionava. A seguito di tale crisi venne quindi costituito il Governo Berlusconi III che ottenne la fiducia alla Camera il 27 aprile con 334 voti favorevoli, 240 contrari e 2 astenuti; al Senato, il giorno dopo, ottenne 170 voti favorevoli e 117 contrari.

La vicenda di questo governo si intreccia poi con la campagna referendaria e con gli esiti del referendum costituzionale sulla proposta di riforma Berlusconi del 2006, che ebbe un risultato nettissimo: su poco meno di 50 milioni di elettori, voterà poco più del 52% (oltre 26,1 milioni di elettori) e la riforma verrà bocciata da oltre 15,78 milioni di elettori a fronte di soli 9,97 milioni di voti favorevoli alla proposta Berlusconi.

L'ultimo, il Governo Berlusconi IV, primo della XVI legislatura, ottenne la fiducia alla Camera il 14 maggio 2008 con "soli" 335 voti favorevoli, a fronte di 275 contrari e 1 astenuto; al Senato il giorno dopo otterrà 173 voti favorevoli, a fronte di 137 contrari e 2 astenuti e perderà la maggioranza alla Camera dopo un lento e inesorabile sgretolamento della sua maggioranza che lo porterà alle dimissioni. La sequenza dei cinque giorni finali del Governo ne è una drammatica attestazione: l'8 novembre 2011 avviene alla Camera la nuova votazione del Rendiconto Generale del Bilancio dello Stato (legge che ha valore meramente formale) che viene approvata con 308 voti favorevoli, manifestando che il Governo non disponeva dei 316 voti che gli avrebbero dovuto garantire la maggioranza. Berlusconi si reca al Quirinale e dopo un colloquio con il Presidente della Repubblica, Napolitano, annuncia che si dimetterà a seguito dell'approvazione della Legge di Stabilità 2012.

Il 9 novembre la Camera approva in via definitiva la Legge di assestamento del Bilancio, con 294 voti a favore e un astenuto, senza la partecipazione delle opposizioni al voto. L'undici novembre il Senato approva la Legge di stabilità 2012 con 156 voti favorevoli, 12 contrari e un astenuto, senza la partecipazione di quasi tutte le opposizioni al voto. Il 12 novembre la Camera approva in via definitiva, in successione, la Legge di Stabilità 2012 e la Legge di Bilancio, con astensione del principale partito di opposizione. Subito dopo l'approvazione, Silvio Berlusconi sale al Quirinale e rassegna le dimissioni del Governo.

Che lezione trarre da queste vicende. I meccanismi istituzionali a tutela del patto costituzionale di "non prevalenza" di qualunque forza o coalizione politica sulle altre, di cui si è parlato più sopra, sembrano in effetti aver funzionato, in particolare in quelle occasioni in cui la maggioranza politica temporaneamente al governo è sembrata voler minacciare uno "strappo" del tessuto costituzionale.

Al di là del merito delle riforme proposte, oltre che nel caso citato del referendum costituzionale del 2006, è successo ancora nel 2016 con il referendum costituzionale sulla proposta di riforma Boschi-Renzi e – seppure in un contesto diverso per gli attori e le ragioni politiche che ha mosso – nel caso del recente referendum costituzionale sulla rappresentanza degli organi di giustizia ordinaria della proposta Nordio.

Tuttavia questo è soltanto il lato più luminoso della luna, sicuramente importante in quelle fasi storiche passate in cui il conflitto sociale si è acuito e il modello economico nazionale è entrato in crisi, ma di quel patto sono conseguenza anche le crisi politiche ricorrenti e la discontinuità dell'azione dei governi che ha facilitato l'esplosione di un vortice di debito pubblico dal quale non riusciamo ad uscire (nonostante la stabilizzazione dei tassi di interesse e spread derivante dalla recente stabilizzazione e durata del Governo per circostanze che si sono esaminate altrove, su questa Rivista, e che si possono riassumere semplificando nella riduzione del numero dei parlamentari e nella equiparazione dei corpi elettorali delle due camere, da cui sono conseguite maggioranze identiche in Camera e Senato).

In altri termini, il modello di forma di stato e di forma di governo che era espressione di quel patto originario e che ne ha garantito la perduranza sino ad ora, manifesta molti limiti funzionali, difficili da affrontare in mancanza di maggioranze parlamentari stabili e coese e di una chiara visione di dove incidere per migliorare il funzionamento della macchina statale (che richiederebbe interventi diretti alla semplificazione normativa, amministrativa e fiscale e alla effettività ed efficacia dei sistemi giurisdizionali, obiettivi relativamente semplici da individuare ma immensamente difficili da praticare, senza una effettiva volontà di risultato). I due elementi posti alla base del patto costituzionale originario, l'uno riflesso nell'altro, vale a dire le regole e istituzioni di non prevalenza di alcuna forza politica sulle altre e la iper-rappresentatività delle istituzioni parlamentari e poi regionali e territoriali che – complici leggi elettorali non aggreganti – ha esaltato la frammentazione politica di partiti gruppi e movimenti, hanno finito per ingabbiare il sistema-paese in un non-modello dal quale non riusciamo ad uscire per affrontare in modo adeguato le sfide di un mondo che cambia vorticosamente.

Che conclusione trarne? Celebriamo con orgoglio gli ottanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione e la perdurante efficacia del patto che essa rappresenta, ma cogliamone anche la necessità di uscire dalla gabbia di un sistema in cui pare fondato il dubbio che la maggioranza dei cittadini non si sente rappresentata e nel quale non si riconosce.

DEPUTATI EBREI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

di Valerio Di Porto

Un impressionistico sguardo d'insieme

Dopo le buriane delle leggi razziali, della guerra e della caccia all'uomo, gli ebrei tornarono faticosamente alla vita civile, tra mille dolori, ostacoli e cavilli burocratici, raccontati nelle opere storiche, nelle autobiografie, nei romanzi e nei film.

Memori del tradimento di casa Savoia, il 2 giugno 1946 votarono per lo più per la Repubblica, contribuendo alla maggioranza nel Paese ma risultando minoranza nella capitale, dove votò per la svolta repubblicana soltanto il 46,2 per cento degli elettori.

L'Assemblea costituente, eletta contestualmente al referendum, era chiamata ad un doppio compito. Al dovere di approvare la nuova Costituzione si univa la missione di incarnare un Parlamento *in nuce*, con l'esercizio di alcune delle ordinarie funzioni parlamentari, pur in una fase di transizione in cui il potere legislativo era demandato quasi per intero al Governo, con poche eccezioni (leggi elettorali e di approvazione dei trattati internazionali). Tra la fine di luglio e la metà di settembre 1946, la Costituente adottò una procedura, innescata prima da un dibattito su modifiche regolamentari³² e poi dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio De Gasperi, in base alla quale sarebbero stati trasmessi all'Assemblea tutti gli schemi di atti legislativi, sui quali quattro Commissioni – competenti per grappoli di materie – avrebbero valutato se mantenere la delega in capo al Governo o se dovessero essere sottoposti all'esame assembleare³³.

³² Nella seduta del 15 luglio 1946, le proposte della Giunta del regolamento relative alla determinazione dei modi e degli organi per la formazione del progetto di Costituzione e alla istituzione della Commissione per i trattati internazionali innescò un dibattito cui prese parte anche Terracini, proponendo l'istituzione di una Commissione «degli affari politici», cui il Governo avrebbe dovuto «passare, per conoscenza, tutte le misure e tutti gli atti che da lui promanassero. Ed essa li esaminerebbe presentando all'Assemblea Costituente quelle misure o quegli atti che ritenesse necessario discutere prima che giungessero a conclusione» (Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta del 15 luglio 1946, p. 40). La soluzione poi adottata non si discostava proceduralmente dalla proposta di Terracini.

³³ L'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, nel mantenere in capo al Governo la delega all'esercizio della potestà legislativa, con le eccezioni ricordate nel testo, gli dava anche la facoltà di «sottoporre all'esame dell'Assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa». Nella seduta della Costituente del 25 luglio 1946, De Gasperi, in replica agli intervenuti nel dibattito sulle comunicazioni del Governo, annunciò l'intenzione del Governo di avvalersi ampiamente di tale facoltà, rimettendosi all'Assemblea circa gli schemi di atti legislativi da sottoporre alla sua valutazione. Furono quindi approntate (relatore l'on. Perassi) delle modifiche al vigente regolamento della Camera (fatto proprio dalla Costituente), sottoposte all'esame del *plenum* l'11 settembre 1946. Con tali modifiche furono istituite quattro Commissioni chiamate a valutare la rilevanza degli schemi di atti legislativi e quindi a pronunciarsi sull'opportunità della loro sottoposizione all'approvazione dell'Assemblea.

L'Assemblea esercitava inoltre funzioni di indirizzo politico – legate soprattutto alla vita dei governi – e di controllo, essenzialmente tramite la presentazione di interrogazioni.

In entrambi gli ambiti – parlamentare e costituente – sui 556 deputati dell'Assemblea i più impegnati furono i membri delle Commissioni istituite per l'esame dei disegni di legge e soprattutto i componenti della Commissione per la Costituzione, anche nota come Commissione dei 75.

I deputati ebrei all'Assemblea costituente furono 11: un numero non piccolo, specie se confrontato, in un panorama religioso che allora non andava oltre la matrice ebraico-cristiana, con l'assenza di deputati espressione della minoranza protestante³⁴. Le donne furono due (sulle 21 totali): Nadia Gallico e Rita Montagnana, che avevano rispettivamente sposato gli esponenti comunisti Velio Spano e Palmiro Togliatti. Politicamente, 5 erano comunisti (Nadia Gallico Spano, Rita Montagnana Togliatti e Mario Montagnana, Emilio Sereni e Umberto Terracini); 3 erano socialisti riformisti, tutti transitati nel PSLI di Saragat (Giuseppe Emanuele Modigliani, Riccardo Momigliano e Paolo Treves); 2 erano autonomisti (Vittorio Foa e Leo Valiani); l'unico repubblicano era Ugo Della Seta.

Dal punto di vista della provenienza geografica, 4 erano piemontesi (i fratelli Montagnana e Vittorio Foa, torinesi, e il cuneese Riccardo Momigliano), due romani (Ugo Della Seta ed Emilio Sereni); 4 erano nati in altre città del centro-nord: Giuseppe Emanuele Modigliani era nato a Livorno; Umberto Terracini a Genova; Paolo Treves a Milano; Leo Valiani a Fiume. Nadia Gallico era nata a Tunisi, dove il padre era emigrato sedicenne dalla Toscana nel 1896; la madre Ketty Sinigaglia³⁵ era nata nel 1882 a Tunisi, dove la famiglia si era trasferita nel corso dell'Ottocento.

Nadia Gallico era anche la più giovane: festeggiò 30 anni proprio il 2 giugno 1946; aveva 44 anni di meno del più anziano, Giuseppe Emanuele Modigliani, nato nel 1872 e morto quasi settantacinquenne il 5 ottobre 1947, prima che la Costituente concludesse i suoi lavori.

Piuttosto anziani erano anche Riccardo Momigliano e Ugo della Seta, nati nel 1879; sul finire del secolo erano nati i fratelli Montagnana (Rita nel 1895 e Mario nel 1897) e Terracini (1895); del Novecento, oltre Nadia Gallico, erano anche Sereni (1907), Treves (1908), Valiani (1909) e Foa (1910).

³⁴ L'assenza fu parzialmente compensata dall'attivismo del Consiglio federale delle Chiese evangeliche, che trasmise alla Costituente diversi documenti sulla libertà religiosa. Cfr. G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 267-279.

³⁵ Nelle sue memorie, Nadia Gallico annota che la madre fu «la prima donna a essere laureata in farmacia in tutta l'Africa del Nord» (*Mabrùk. Ricordi di un'inguaribile ottimista*, Cagliari, Edizioni Amed, 2015, p. 89).

Otto di loro morirono a Roma e dintorni, a testimonianza che l'attività politica li aveva legati alla Capitale: sei a Roma (Modigliani, Della Seta a quasi 79 anni, Sereni a 70 anni, Rita Montagnana a 84 anni, Terracini a 88 anni e Nadia Gallico Spano, sulla soglia dei 90); Treves morì pochi giorni dopo il cinquantesimo compleanno a Fregene; Foa, il più longevo del gruppo, morì a Formia nel 2008 a 98 anni. Due anni prima era morta Nadia Gallico. Riccardo Momigliano morì a Mondovì a quasi 82 anni; Mario Montagnana morì a Torino all'età di 63 anni.

Già i cognomi evocano illustri intrecci familiari, oltre quelli già citati. Giuseppe Emanuele Modigliani era fratello del pittore Amedeo; Emilio Sereni era fratello di Enzo Sereni, a sua volta marito di Ada Ascarelli, e cugino di Eugenio Colorni; Paolo Treves era figlio di Claudio.

Era una pattuglia numericamente esigua ma percentualmente importante (il 2 per cento dei componenti della Costituente), soprattutto alla luce delle tribolazioni subite dal 1938 fino alla Liberazione.

Una partecipazione così folta è indice della volontà della piccola, sparuta, martoriata minoranza ebraica di rientrare nei giochi politico-istituzionali, facendo sentire la propria voce.

Una volontà ben radicata, che indusse molti di loro a continuare l'attività politica dopo la Costituente.

Nella I legislatura fecero parte del Senato in cinque, cui si aggiunse il repubblicano Giulio Bergmann, già consultore³⁶: tre di diritto, in forza della III disposizione transitoria della Costituzione (Riccardo Momigliano, Emilio Sereni e Umberto Terracini³⁷) e due eletti (Della Seta e Rita Montagnana). Della Seta morì da deputato in carica nel 1958. Sereni fu rieletto senatore nella II e nella III legislatura e deputato nella IV e nella V. Terracini morì nel 1983, da senatore ininterrottamente in carica.

Foa fu deputato socialista nella II, III e IV legislatura; nella VII legislatura fu eletto deputato in due collegi nelle liste di Democrazia proletaria,

³⁶ Sulla partecipazione ebraica alla Consulta si veda M. GIANFRANCESCO, *I senatori ebrei nel dopoguerra. Dal Regno alla Repubblica*, nel volume a cura dello stesso Gianfrancesco e del sottoscritto *Senatori ebrei nel Regno d'Italia*, Firenze, Giuntina, 2024, pp. 119-125.

³⁷ Il primo comma della III disposizione transitoria stabiliva: «Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato». Momigliano era stato eletto deputato in tre occasioni (legislature 25^a, 26^a, 27^a del Regno) e dichiarato decaduto nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; Sereni e Terracini avevano scontato – rispettivamente – cinque anni di reclusione e dieci anni e cinque mesi di reclusione, in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato.

ma si dimise subito per far subentrare i primi dei non eletti; nella X legislatura fu eletto senatore come indipendente di sinistra nelle liste del PCI.

Valiani, dopo Guido Castelnuovo, nominato da Luigi Einaudi nel dicembre 1949, fu il secondo senatore a vita ebreo della Repubblica, su nomina di Sandro Pertini nel gennaio 1980; fece parte del gruppo repubblicano fino alla XI legislatura; nella XII legislatura aderì al gruppo della sinistra democratica; nella XIII legislatura fece parte del gruppo misto.

Nadia Gallico, Mario Montagnana e Paolo Treves furono eletti alla Camera nelle prime due legislature³⁸. Nella I legislatura ebbero come colleghi deputati Lucio Mario Luzzatto (PSI), Ugo Guido Mondolfo (PSDI) e Silvio Ortona (PCI).

Tutti erano ebrei laici e secolarizzati, quando non agnostici o atei, ognuno con il proprio vissuto e il proprio sentire. Pur in contesti geografici e familiari molto diversi, quanto ha scritto Andrea Ricciardi a proposito di Leo Valiani può valere per molti di loro e, mutato il tanto da mutare, ne spiega le scelte politiche orientate generalmente a sinistra:

La sua adesione al socialismo è istintiva e strettamente connessa sia con l'antifascismo, sia con la sua dimensione di ebreo mitteleuropeo. L'ebraismo, negli anni della formazione, è dunque importante per Valiani, ma non certo per motivi religiosi. Le sue origini gli forniscono una dimensione di naturale «apertura» verso l'esterno, una tendenza a rifiutare ogni forma di nazionalismo aggressivo (sempre alleato della conservazione e della reazione) e a pensare l'Europa – da una zona particolare quale era l'Istria – come uno stimolante crogiolo di culture ed etnie diverse e non come un insieme di stati-nazione in conflitto permanente e necessario³⁹.

Nelle sue memorie, Nadia Gallico raccontò episodi divertenti, che lumeggiano anche i rapporti con altri deputati ebrei. È caratteristica l'immagine di Emilio Sereni che, nel 1945, travestito da Babbo Natale, intona un canto ebraico⁴⁰.

Il resoconto di un colloquio dell'autrice con il presidente Terracini su questioni procedurali ne mette in luce i tratti quasi paterni nei confronti della giovane deputata: Terracini

fu subito d'accordo [sulla celebrazione dell'8 marzo], però gli sembrava necessario spiegare alla giovane deputata cosa dovesse fare e gentilmente, quasi con fare pater-

³⁸ Mario Montagnana fu eletto al Senato nella III legislatura.

³⁹ A. RICCIARDI, *Leo Valiani tra politica e storia*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», 35 (2009), pp. 113-144. Il passo riportato nel testo è a p. 120.

⁴⁰ Nadia Gallico Spano, *op. cit.*, p. 76.

no, mi disse: «Domattina, dopo la lettura del verbale, chiedi la parola. Io ti dirò: per che cosa, onorevole Spano? E tu mi dirai: per una celebrazione, mi raccomando, una celebrazione! Ti dirò: “Ne ha facoltà!” e tu parlerai». Ero un po’ divertita, ma da Terracini si poteva accettare una lezione. L’indomani il copione fu recitato nei termini previsti⁴¹.

Lo stesso Emilio Sereni, prima di travestirsi da Babbo Natale, aveva attraversato una fase più attenta alla religione, prima di “convertirsi” alla causa comunista, rompendo con il fratello sionista Enzo. La figlia Clara raccontò simbolicamente la conversione raffigurando il padre che entra dal barbiere, si toglie la kippà e si taglia barba e capelli⁴². Più tardi, e in particolare ai tempi della guerra del 1967, Sereni si contrappose (e venne contrapposto) alle posizioni filoisraeliane di Terracini.

L'attività nella Costituente

Come già accennato, non tutti i componenti dell’Assemblea parteciparono ai lavori di commissione e non tutti ebbero la possibilità di intervenire nel *plenum*.

Nadia Gallico – al pari di altre deputate, per lo più impegnate (e delegate) su argomenti etico-sociali – intervenne sul tema dei rapporti familiari, pronunciandosi per la necessità di assicurare uguali diritti ai figli naturali, in un vibrante discorso tenuto nella seduta del 17 aprile 1947. Soltanto Teresa Mattei – tra tutte le costituenti che condivisero questa battaglia – poté vederne il compimento, 65 anni dopo, il 27 novembre 2012, quando la Camera dei deputati approvò in via definitiva la legge sul riconoscimento dei figli naturali⁴³.

La stessa Nadia Gallico raccontò nelle sue memorie come profuse il suo impegno politico soprattutto all’esterno dell’Assemblea.

Giuseppe Emanuele Modigliani, ormai malato, morì il 5 ottobre 1947, senza poter contribuire alla redazione della Carta costituzionale.

Di Riccardo Momigliano risultano tre interrogazioni a risposta scritta; di Rita Montagnana solo un’interrogazione a risposta scritta. Il fratello Mario fu più attivo: presentò 4 interrogazioni a risposta scritta e intervenne due volte in Assemblea, di cui una in discussione generale sui rapporti economici (il 6 maggio 1947).

⁴¹ Ivi, p. 284.

⁴² C. SERENI, *Il gioco dei regni*, Giunti editore, maggio 2017 (la prima edizione è del 1993), p. 210.

⁴³ È la legge 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*.

Nelle 4 Commissioni istituite per l'esame dei disegni di legge la presenza ebraica fu significativa.

Sereni – dopo l'esperienza come ministro nei primi Governi De Gasperi – subentrò il 6 ottobre 1947, senza portare particolari contributi, a un deputato dimissionario nella II Commissione (Finanze e Tesoro), ai cui lavori partecipava regolarmente Valiani.

Treves fu segretario della Commissione per i trattati internazionali, di cui fu chiamato a far parte anche Mario Montagnana. Treves si impegnò su questioni di diritto internazionale, intervenendo in Assemblea sull'art. 4 del progetto di Costituzione (art. 11 del testo definitivo) nella seduta del 17 marzo 1947 (in cui parlò anche Valiani) e illustrando un emendamento sul diritto d'asilo nella seduta dell'11 aprile 1947⁴⁴.

Foa partecipò assiduamente ai lavori della III Commissione, di cui fu eletto segretario nella seduta del 3 ottobre 1947 al posto della dimissionaria Adele Bei con 11 voti su 12 votanti (una scheda bianca, presumibilmente la sua); presentò tre interrogazioni a risposta scritta; con Valiani presero più volte la parola in Commissione e in Assemblea, tra l'altro intervenendo, oltre che sul progetto di Costituzione⁴⁵, sulla ratifica del Trattato di pace e sull'istituzione di una imposta straordinaria progressiva sul patrimonio. Foa intervenne anche sulla ratifica degli accordi di Bretton Woods (seduta del 15 marzo 1947). Valiani, il 30 settembre 1947, parlò per oltre due ore e mezza nella discussione su mozioni riguardanti la crisi economica del Paese e sviluppi della situazione internazionale, con toni decisamente critici verso il Governo De Gasperi.

Molto attivi e incisivi furono Ugo Della Seta e Umberto Terracini. Quest'ultimo fu vicepresidente della Commissione per la Costituzione e presidente della II Sottocommissione sull'organizzazione costituzionale dello Stato. Vicepresidente dell'Assemblea fino all'8 febbraio 1947, ne venne eletto Presidente in sostituzione del dimissionario Giuseppe Saragat.

⁴⁴ Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta del 17 marzo 1947, pp. 2205-2207 e Resoconto stenografico della seduta dell'11 aprile 1947, pp. 2718-2719. Nella seduta del 17 marzo Valiani parlò lungamente. Dapprima motivò il voto del partito d'Azione «in favore dell'emendamento proposto dagli onorevoli Nenni e Togliatti, che vuole, come primo articolo del progetto di Costituzione, la seguente dizione: "L'Italia è Repubblica democratica di lavoratori".» (Resoconto stenografico, p. 2212). Poi illustrò l'emendamento che aveva presentato per sostituire l'art. 4 con il seguente testo: «L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale e respinge ogni imperialismo e ogni adesione a blocchi imperialistici. Accetta e propugna, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, qualsiasi limitazione di sovranità, che sia necessaria ad un ordinamento internazionale di pace, di giustizia e di unione fra i popoli» (p. 2215).

⁴⁵ Foa fu molto presente nelle discussioni sui temi lavoristici e, in particolare, fu tra i protagonisti della seduta dell'8 maggio 1947, presentando e illustrando diversi emendamenti e intervenendo a più riprese, anche in difesa della «simmetria tra diritto al lavoro e dovere del lavoro» (Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta dell'8 maggio 1947, p. 3722).

Particolarmente significativo fu il suo contributo al comitato di redazione o comitato dei 18, incaricato di coordinare i vari testi proposti dalle sotto-commissioni.

L'esponente repubblicano fu partecipe componente della I Commissione, membro della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge sulle nuove formule di giuramento⁴⁶ e instancabile nel dibattito sulla scuola e sulla libertà religiosa nel progetto di Costituzione.

Terracini e Della Seta composero un'ideale staffetta sulla delicata questione dei rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose. Il primo fu molto attivo nella Commissione dei 75; il secondo intervenne a più riprese in Assemblea.

Nella seduta della Commissione del 23 gennaio 1947 Terracini, persa la battaglia circa un generico riferimento ai "termini concordatari" piuttosto che ai Patti lateranensi, presentò la prima formulazione di un emendamento volto ad aggiungere un comma ulteriore all'articolo in materia, che suscitò qualche perplessità⁴⁷. L'esame fu rinviato all'indomani, quando venne data lettura di una nuova formulazione dell'emendamento, volta a superare i dubbi iniziali e che, con minime modifiche⁴⁸, è confluito nell'art. 8 della Costituzione: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

Della Seta partecipò al dibattito sul tema in Assemblea, proponendo senza successo, «a nome della scuola repubblicana italiana», un emendamento volto a porre sullo stesso piano tutte le confessioni religiose e a limitare il richiamo dei Patti Lateranensi a quelle norme «che, nello spirito e nella lettera, non contrastino con le norme fondamentali della Costituzione repubblicana»⁴⁹:

⁴⁶ Della Seta relazionò in Assemblea sul disegno di legge recante le nuove formule di giuramento nella seduta del 12 dicembre 1946.

⁴⁷ L'emendamento era così formulato: «Le altre Chiese sono regolate dalle proprie norme, che lo Stato riconosce in quanto non contengano disposizioni contrarie alla legge. I rapporti fra lo Stato e le altre Chiese sono regolati per via legislativa, d'intesa con le loro rappresentanze legittime». Assemblea costituente, Resoconto sommario dell'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione del 23 gennaio 1947, p. 158.

⁴⁸ L'emendamento approvato nella seduta della Commissione del 24 gennaio 1947 recitava: «Le altre confessioni religiose hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese, ove lo richieggano, con le loro rappresentanze».

⁴⁹ Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta del 25 marzo 1947, pp. 2438-2443. L'emendamento proponeva di sostituire quello che sarebbe diventato l'art. 7 della Costituzione con il seguente: «Lo Stato e le singole Chiese sono, ciascuno nel proprio ordine interno, indipendenti e sovrani.

Anche le altre Chiese, cui appartengono le minoranze religiose, noi consideriamo istituti originari e non derivati. Il loro essere non deriva dal riconoscimento dello Stato; sono in quanto anche esse sentono il loro fondamento mistico in Dio; sono per la stessa libera volontà dei credenti di associarsi.

La Chiesa valdese, ad esempio, ha un suo statuto, che non può non essere riconosciuto e rispettato.

Anche le comunità israelitiche hanno norme istituzionali e disciplinari che hanno sfidato i secoli attraverso tutte le persecuzioni; anche queste debbono essere riconosciute e rispettate⁵⁰.

Enumerò quindi tutti gli articoli dei Patti Lateranensi in contrasto con le disposizioni del progetto di Costituzione⁵¹; tornò sul tema a lui caro della disparità di trattamento tra le confessioni religiose in merito al reato di vilipendio. Continuò:

Quando lo Stato, senza discriminazioni confessionali, chiama ogni cittadino ad alimentare con le proprie ricchezze il pubblico erario; quando, per testimonianza inoppugnabile, vi sono stati appartenenti alle minoranze religiose che, col loro nome, nelle arti, nelle scienze, nelle lettere, hanno tenuto alto il nome della patria all'estero; quando lo Stato, senza discriminazioni confessionali, chiama ogni cittadino a difendere la patria, a versare il suo sangue per essa – e quanti e quanti, nella prima guerra mondiale, accorsero volontari e caddero sul campo dell'onore e si distinsero in fulgidi episodi di eroismo! – quando tanti e tanti degli appartenenti alle minoranze religiose caddero in quelle Fosse Ardeatine, che Ella, ieri, onorevole Presidente, con sì nobili parole ha rievocate, in quelle fosse ove, nella comunanza del martirio, fu celebrata la comunione della fede in un sacro ideale di giustizia e di libertà, quando tutto questo avviene, allora, lasciatemelo dire, non è umana, non è cristiana, non è giusta una legge la quale basa il privilegio e il prestigio di una Chiesa sulla mortificazione morale e sulle menomazioni giuridiche delle minoranze religiose.

Il dibattito sul riferimento alla «razza»

All'azione di Della Seta e Terracini sulla libertà religiosa e l'eguaglianza – anche sotto il profilo penale – dei culti si unì il contributo dato dall'Unione delle comunità israelitiche, a firma del presidente Raffaele Cantoni,

I rapporti tra lo Stato e ogni singola Chiesa sono disciplinati per legge.

Per i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica potranno essere mantenute, in termini di concordato, quelle norme dei Patti lateranensi che, nello spirito e nella lettera, non contrastino con le norme fondamentali della Costituzione repubblicana».

⁵⁰ Ivi, pp. 2439-2440.

⁵¹ Riprese parzialmente l'elencazione nella seduta del 22 maggio 1947, provando a dimostrare come «il famoso articolo 5 del Concordato», che impediva al cittadino ex sacerdote colpito da censura ecclesiastica di accedere agli impieghi che lo mettessero a diretto contatto con il pubblico e all'insegnamento, fosse in contrasto con le disposizioni sull'eguaglianza dei cittadini, sulla libertà di insegnamento e sul diritto ad accedere ai pubblici impieghi (Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta del 22 maggio 1947, p. 4171).

il 3 marzo 1947, molto critico verso il progetto di Costituzione. I toni del documento sono interessanti: nessuna timidezza verso le istituzioni, volontà di superare il passato, con un nuovo assetto, finalmente di libertà ed eguaglianza. Il documento suona perfino ironico nel commentare l'art. 7, primo comma (poi art. 3) sull'eguaglianza: «Non ci sarebbe nulla da obiettare se non la sommessa richiesta di sostituire la parola “stirpe” alla parola “razza”, lasciando quest'ultima ai cani e ai cavalli». Cantoni fu anche ricevuto da Terracini il 21 marzo 1947.

La richiesta dell'Unione fu tradotta in un emendamento presentato dal deputato democristiano Mario Cingolani, il quale, nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, dichiarò di mantenerlo

unicamente per un atto di doverosa cortesia verso le comunità israelitiche italiane, che hanno fatto conoscere a parecchi di noi – avrete quasi tutti ricevuto le circolari – che sarebbe loro desiderio che alla parola «razza» sia sostituita la parola «stirpe». Essendo gli israeliti italiani stati vittime della campagna razzista fatta dal nazi-fascismo, a me sembra che accogliere il loro desiderio corrisponda anche ad un riconoscimento della loro ripresa di una posizione di uguaglianza fra tutti i cittadini italiani⁵².

Il deputato comunista Renzo Laconi rispose di non poter accettare la proposta di Cingolani

perché in questa parte dell'articolo vi è un preciso riferimento a qualche cosa che è realmente accaduto in Italia, al fatto cioè che determinati principi razziali sono stati impiegati come strumento di politica ed hanno fornito un criterio di discriminazione degli italiani, in differenti categorie di reprobati e di eletti.

Per questa ragione, e cioè per il fatto che questo richiamo alla razza costituisce un richiamo ad un fatto storico realmente avvenuto e che noi vogliamo condannare, oggi in Italia, riteniamo che la parola «razza» debba essere mantenuta. Ciò non significa che essa debba avere alcun significato spregiativo per coloro che fanno parte di razze differenti da quella italiana⁵³.

Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, fu altrettanto deciso:

Si potrebbe apprezzare la parola «stirpe» e preferirla a quella di «razza», per quanto anche razza abbia un significato e un uso scientifico, oltretutto di linguaggio comune. Comprendo che vi sia chi desidera liberarsi da questa parola maledetta, da questo razzismo che sembra una postuma persecuzione verbale; ma è proprio per reagire a quanto è avvenuto nei regimi nazifascisti, per negare nettamente ogni dise-

⁵² Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, p. 2422.

⁵³ Ivi, pp. 2422-2423.

guaglianza che si leghi in qualche modo alla razza ed alle funeste teorie fabbricate al riguardo, è per questo che – anche con significato di contingenza storica – vogliamo affermare la parità umana e civile delle razze⁵⁴.

Dopo la risposta dell'on. Ruini, Cingolani ritirò il suo emendamento.

Un ebraismo sottotraccia nelle commemorazioni istituzionali

L'identità e il vissuto ebraico traspaiono chiaramente nell'operato di Della Seta e Terracini, ma rimasero spesso sottotraccia, come in tutti i costituenti ebrei. Qualcuno ha letto in un passaggio iniziale del discorso di insediamento alla presidenza di Terracini, tenuto sabato 8 febbraio 1947, un velato riferimento alle persecuzioni razziali.

Lo stesso Terracini, nel commemorare i caduti del 24 marzo 1944, comunicò di aver fatto «deporre una corona di sempreverdi alle Fosse Ardeatine, protette al loro limitare dai segni congiunti e consolatori di due diverse fedi»⁵⁵.

Un piccolo campione delle commemorazioni svolte nelle sedi parlamentari nel corso dei decenni (1947-1984) offre qualche spunto sulla percezione dell'identità ebraica dei costituenti ebrei.

Nella commemorazione di Modigliani, dopo l'intervento del presidente Terracini, Saragat lo appellò «Nathan il saggio»⁵⁶, onorandolo come «Figlio di una stirpe che conosce da due millenni le amarezze della diaspora»⁵⁷.

Undici anni dopo, nella seduta della Camera dei deputati del 17 luglio 1958, nel commemorare Ugo Della Seta, il deputato repubblicano Ciro Macrelli ne ricordò le persecuzioni subite per «ragioni politiche e razziali»; il vice presidente Targetti concluse

riportando le nobili parole che il ministro Gonella – nella nota elevatezza del suo spirito – ebbe a pronunciare nei riguardi di Ugo Della Seta, proprio a proposito di questa sua tesi, della necessità cioè che il nostro codice penale, di tristi origini, fosse riformato nel senso di stabilire norme che portino alla parificazione della difesa di tutte le credenze religiose⁵⁸.

⁵⁴ Ivi, p. 2424.

⁵⁵ Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, p. 2414.

⁵⁶ Al «sentimento mirabilmente espresso nel *Nathan il Savio*, nel capolavoro di Ephraim Lessing» si era appellato Della Seta in conclusione del suo intervento sulla eguaglianza delle confessioni religiose nella seduta del 25 marzo 1947 (p. 2443 del Resoconto stenografico).

⁵⁷ Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta del 7 ottobre 1947, p. 967 e p. 969.

⁵⁸ Camera dei deputati, Resoconto stenografico della seduta del 17 luglio 1958, pp. 359-362.

Infine, nella seduta del Senato del 7 marzo 1984 l'allora presidente Cossiga commemorò, tre mesi dopo la morte, Umberto Terracini, dedicando due passaggi del lungo discorso⁵⁹ alla sua visione dei rapporti tra Stato e Chiesa e alla sua battaglia sull'antisemitismo in Unione Sovietica⁶⁰:

Intervenire anche sui rapporti tra Stato e Chiesa e tenne sempre per fermo, egli, nato nel popolo di Israele, imparziale peraltro ed equanime verso tutte le credenze, che la pace religiosa, i buoni rapporti fra Stato e Chiesa cattolica fossero un bene prezioso. «Al popolo italiano – egli disse – ciò che importa è che fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica i rapporti saranno sempre regolati sulla base dell'armonia e del consenso reciproco». [...]

Non stona qui, per inciso, il ricordo della ferma e aperta disapprovazione del trattamento riservato agli ebrei nell'Unione Sovietica – ferma disapprovazione non dovuta tanto, come molti credono, al suo esser nato da una famiglia ebrea, ma dall'esser egli uno spirito profondamente tollerante verso tutte le credenze e soprattutto verso tutte le minoranze – o del polemico saluto che rivolse nel 1969 ai comunisti detenuti nelle carceri di alcuni paesi arabi.

A favore di vento o controcorrente: l'impegno di Terracini per i perseguitati e per Israele

Terracini è uno dei costituenti politicamente (e anagraficamente) più longevi, presente in Senato dalla I alla IX legislatura. Il suo debutto come senatore, nella seduta del 1° giugno 1948 (le prime due sedute, l'8 maggio, erano state dedicate alla costituzione degli organi di presidenza) si muove con due profili spesso confliggenti: quello del politico comunista, che contesta le modalità con cui il Governo De Gasperi si è presentato in Parlamento per chiedere la fiducia; quello del parlamentare amico di Israele, autore di una interrogazione presentata qualche giorno prima e pubblicata nel resoconto stenografico di quel giorno, tesa a chiedere – con carattere d'urgenza – al Presidente del Consiglio e al ministro degli Affari esteri

perché non abbiano ancora provveduto al riconoscimento dello Stato d'Israele; e se non ritengano di procedervi senza ulteriore indugio, ad impedire che il silenzio e la passività della Repubblica Italiana possano essere interpretati come approvazione della politica che ha stimolato e continua a sostenere la barbara guerra di aggressione che insanguina, fra l'orrore di tutto il mondo civile, la Palestina.

⁵⁹ Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta del 7 marzo 1984, pp. 4-10. I passi riportati sono rispettivamente a p. 6 e a p. 7.

⁶⁰ «Nuova Antologia», nel vol. 538, fasc. 2131, luglio-settembre 1979 (pp. 112-115) ospitò il discorso sul tema tenuto da Terracini in un convegno internazionale svolto a Parigi.

È una tappa significativa di una lunga biografia politica contrassegnata da un impegno spesso controcorrente⁶¹. Terracini rimase sempre fedele al partito, dal quale subì pesanti ritorsioni per le sue prese di posizione: nel 1939 criticò aspramente il patto Molotov-Ribbentrop e dovette subire l'espulsione e l'ostracismo degli (ex) compagni in una situazione già difficile come quella del confino, dopo anni di carcere⁶²; la guerra dei sei giorni fece emergere la drammatica contrapposizione tra Emilio Sereni, portavoce ufficiale del PCI, allineato all'URSS e vicino ai Paesi arabi, e Terracini, attento alle ragioni di Israele⁶³; la risoluzione votata dall'ONU sull'equiparazione del sionismo a una forma di razzismo lo indusse a dichiarare che essa «suona a vergogna di quella assemblea e segna di un marchio indelebile coloro che la proposero e insieme quanti l'appoggiarono con il loro voto o anche soltanto la confortarono con la loro astensione»⁶⁴; denunciò a più riprese – come già accennato – l'antisemitismo sovietico.

La legge che prese il suo nome, in quanto ne fu tenace promotore (legge 10 marzo 1955, n. 96), fu il primo atto legislativo recante *Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti*.

Epilogo

Ad eccezione di Giuseppe Emanuele Modigliani, morto il 5 ottobre 1947, tutti i deputati ebrei espressero il voto finale sulla Costituzione il 22 dicembre 1947.

Annotarono gli stenografi: «Quando il Presidente Terracini si reca a votare l'Assemblea sorge in piedi – Vivissimi, prolungati, generali applausi cui si associano i giornalisti delle tribune della stampa»⁶⁵. Dopo la votazione Terracini tenne un discorso che fu anche un bilancio – equilibrato e ricco di dati – del «lavoro intenso e ordinato» e del risultato conseguito, certo perfettibile ma indubbiamente idoneo ad aprire la strada ai tempi nuovi⁶⁶.

⁶¹ *Un impegno controcorrente. Umberto Terracini e gli ebrei (1945-1948)* si intitola il bel libro di Marta Nicolo (Torino, Silvio Zamorani editore, 2018).

⁶² Lo stesso trattamento fu riservato a Leo Valiani nel campo d'internamento di Le Vernet, dove centinaia di reclusi, compreso Mario Montagnana, gli tolsero il saluto per il dissenso verso la linea del PCd'I, da cui fu espulso. Aderì poi al Partito d'Azione.

⁶³ Si veda il libro citato alla nota precedente, soprattutto pp. 98-117. Peraltro, Terracini era da poco rientrato da Israele, dove si era recato nella prima metà di maggio, ripartendo il 16 di quel mese, tre settimane prima della guerra.

⁶⁴ Ivi, p. 121.

⁶⁵ Assemblea costituente, Resoconto stenografico della seduta del 22 dicembre 1947, p. 3594.

⁶⁶ Ivi, pp. 3595-3597.

Una nuova epoca era già iniziata per la componente ebraica, uscita gravemente menomata dalla tempesta persecutoria eppure fortemente partecipe della Resistenza (come prima del Risorgimento) e subito pronta a partecipare alla vita politico-istituzionale, a guardare con fiducia all'ordinamento repubblicano che si andava affermando (come prima allo Stato unitario).

In seno alla Costituente la battaglia sulla laicità dello Stato e l'eguaglianza dei culti, che vide in prima fila Della Seta e Terracini, non dette gli esiti sperati, ma gettò le basi per un lento cammino verso la revisione del Concordato (1984) e la stipula delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: fece da apripista (come già nel 1848, per l'emancipazione) la Chiesa valdese (1984); seguirono avventisti e Assemblee di Dio in Italia (1988); L'Unione delle Comunità israelitiche, con l'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa con lo Stato (legge 101 del 1989), divenne Unione delle Comunità ebraiche e superò finalmente il vecchio assetto post concordatario, eroso nel tempo dalle pronunce della Corte costituzionale⁶⁷.

Ha scritto suggestivamente Guido Fubini:

Si dovettero attendere circa quarant'anni, il tempo del pellegrinaggio degli Ebrei nel deserto prima di raggiungere la Terra Promessa, il tempo che scomparisse la generazione che aveva conosciuto il fascismo, perché lo Stato italiano avviasse l'adeguamento alla norma costituzionale⁶⁸.

Ad oggi (luglio 2026), dopo decenni di pervasiva globalizzazione e intensi fenomeni migratori, lo Stato ha siglato intese con 14 confessioni religiose, in buona parte riconducibili alle radici ebraico-cristiane, ma che includono anche induisti e buddisti (per i quali si sono rese necessarie due intese, una con l'Unione Buddhista Italiana e l'altra con l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai); molte delle intese sono state modificate, anche più volte, soprattutto con riguardo ai profili fiscali⁶⁹.

⁶⁷ Le date indicate tra parentesi si riferiscono all'anno di adozione delle leggi approvative delle intese. L'assetto delle Comunità ebraiche rimase per un quarantennio quello imposto (non senza gradimenti da parte ebraica e con l'opera importante del giurista Mario Falco) dal regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731, emanato in base alla delega conferita al governo dall'art. 14 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*. Il regio decreto, come accennato nel testo, era stato colpito da una prima pronuncia della Corte costituzionale (n. 239 del 1984) mentre erano in corso le trattative per la definizione dell'intesa; una seconda pronuncia (n. 43 del 1988) intervenne tra la sigla dell'intesa e la sua approvazione con legge; dopo l'entrata in vigore della legge, a scanso di equivoci, intervenne la pronuncia n. 259 del 1990.

⁶⁸ G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, seconda edizione, Torino, Rosenberg & Seller, 1998, p. 110 (la prima edizione è del 1974). L'adeguamento riguardava ovviamente «la realtà legislativa espressa dal Concordato stipulato dal governo fascista con la Santa Sede l'11 febbraio 1929» e la legge sui culti ammessi (p. 109).

⁶⁹ Come è noto, manca all'appello la confessione islamica.

A distanza di ottanta anni dall'elezione dell'Assemblea costituente e di 78 anni dalla data di entrata in vigore della Costituzione, i suoi principi fondamentali in materia di eguaglianza e di libertà di religione sono da tempo sistematicamente minati da un agguerrito fronte antisionista, alimentato non solo da gruppi politici ma da tante istituzioni (enti locali, regioni, università, scuole, aziende sanitarie...). Questa offensiva, portata a tutto campo e con qualsiasi pretesto, impone che lo Stato si interroghi (come sta facendo in Parlamento⁷⁰) sull'antisionismo come nuova forma di antisemitismo, adeguando la sua legislazione in materia, in difesa della Costituzione nata dalla Resistenza e da un compromesso alto tra tutte le forze politiche, cui i deputati ebrei nell'Assemblea costituente dettero un piccolo, importante contributo⁷¹.

⁷⁰ Il riferimento è alla discussione di una serie di proposte di legge presentate in entrambi i rami. Il Senato ha approvato la proposta di legge n. 1004, *Disposizioni per il contrasto all'antisemitismo e per l'adozione della definizione operativa di antisemitismo*, attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera, congiuntamente con altre due proposte di legge.

⁷¹ Si veda, in proposito, N. FIANO, *Le radici del male. Antisemitismo e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2024, disponibile gratuitamente in formato PDF sul sito www.giappichelli.it. Su tutte le questioni accennate in questo scritto si vedano molti dei saggi raccolti nel volume di G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele. Sessant'anni di interventi e battaglie civili*, Bologna, il Mulino, 2021.