NOMOS
Le attualità nel diritto
Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

STEFANO CECCANTI*

IL PRIMO SEMESTRE 1946 E LA COSTITUZIONE**

SOMMARIO: 1. La cornice complessiva: le difficoltà francesi, il discorso di Churchill a Fulton, i partiti in ascesa e la Corona in discesa. – 2. Il Congresso della DC alla Sapienza di fine aprile 1946: contesto e interventi del segretario-Presidente del Consiglio.

1. La cornice complessiva: le difficoltà francesi, il discorso di Churchill a Fulton, i partiti in ascesa e la Corona in discesa

Sono noti i termini complessivi di cornice istituzionale non solo interna in cui si svolge il primo semestre 1946 e che sulla scia di Francesco Bonini possiamo identificare in tre aspetti[1].

Il primo è che inizia un processo costituente lungo rispetto a Francia e Germania. Processo che tiene presente l'Incapacità di guidarlo da parte delle forze politiche francesi dopo l'elezione della Costituente a fine ottobre 1945: dalle dimissioni del Presidente del Consiglio De Gaulle del gennaio alla bocciatura del testo della Costituzione nel primo referendum approvativo nel maggio e alla chiusura con poco consenso nell'ottobre 1946 del secondo referendum. Questo consiglia di risolvere la questione istituzionale con un referendum a parte, liberando la Costituente da un elemento divisivo, e di non prevedere un referendum finale di approvazione, dall'esito a priori incerto. In Germania, in seguito, il processo sotto regia alleata, in permanenza di occupazione militare, si sarebbe poi svolto nel Consiglio parlamentare dall'1 settembre 1948 all'8 maggio 1949.

Il secondo è il celebre discorso di Churchill a Fulton a marzo sulla cortina di ferro calata sull'Europa, fermo restando che la situazione europea si stabilizza definitivamente solo a fine 1946-inizio 1947 col fallimento dell'intesa sulla Germania, il piano Marshall e la dottrina Truman. Per inciso aggiungerei a questo richiamo di Bonini che l'influenza politica che arrivava dalla Gran Bretagna non era solo per il discorso di Churchill, ma anche per

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Intervento alla Tavola rotonda "*Il primo semestre 1946 e la Costituzione*", tenutasi il 7 maggio 2026 presso la Sapienza Università di Roma.

[1] Cfr. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 ad oggi*, Carocci, Bari, 2007, 31 ss. Sul primo semestre 1946 in Italia si v. G. FANELLO MARCUCCI, *Il primo governo De Gasperi: dicembre 1945-giugno 1946*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

ISSN 2279-7238

l'esperienza del governo Attlee, in carica dal luglio 1945, che era in pieno svolgimento, con un programma di costruzione dello stato sociale di matrice keynesiana che fa da faro a una parte rilevante proprio della riflessione politica cattolica, dato che in quel Paese i cattolici si riconoscevano nei Laburisti.

Il terzo è l'evoluzione dei rapporti di forza tra la Corona, il cui ruolo è in discesa dopo le amministrative di Marzo (che lasciano presagire un successo della Repubblica) e a cui essa cerca di fare fronte con l'abdicazione del 9 maggio) e i partiti in ascesa (con la centralità di De Gasperi Presidente del Consiglio dal dicembre 1945, la prima verifica di rappresentatività con le già richiamate nelle amministrative di Marzo che rafforzano DC, socialisti e comunisti, nonché i congressi dei principali partiti che si svolgono da gennaio a fine aprile). Proprio le amministrative sono un elemento decisivo per il radicamento territoriale dei partiti, che poi si rivela essenziale per la tornata del 2 giugno e poi, due anni dopo, per quella del 18 aprile. Il governo De Gasperi è chiamato a mettere in piedi una macchina organizzativa dal nulla, soprattutto perché la commissione di controllo alleata e in particolare gli Stati Uniti, insistono perché vi sia l'avvio di una effettiva dinamica democratica anche sul piano istituzionale. Il discorso di Churchill a Fulton, appunto, è dietro l'angolo e serve una prova della "democrazia" di cui l'Italia è capace.

2. Il Congresso della DC alla Sapienza di fine aprile 1946: contesto e interventi del segretario-Presidente del Consiglio

Decido di concentrarmi sul congresso della DC, del partito-perno della Repubblica dei partiti che per una serie di motivi si svolse proprio qui, nell'Aula Magna della Sapienza per un complesso di motivi anche pratici, tra cui la controllabilità ed altri simbolici, come il poter parlare in una sede laica, a tutto il Paese.

Le coordinate complessive del partito in quel periodo ci sono offerte da Guido Formigoni, Paolo Pombeni e Giorgio Vecchio nel primo capitolo della ancora recente "Storia della democrazia cristiana 1943-1993"[2]: la leadership deve riuscire a conciliare la spinta repubblicana (condivisa da De Gasperi) di iscritti e dirigenti con l'elettorato monarchico del Sud, nonché con le propensioni monarchica di papa e vescovi; come conciliare la volontà di parlare dal governo a tutto il Paese e la propria indipendenza di decisione con quella di ottenere un mandato da papa e vescovi nonostante le resistenze

[2] Cfr. *Storia della democrazia cristiana 1943-1993*, Bologna, Il Mulino, 2023; sul congresso dentro i dilemmi della scelta tra Repubblica e monarchia cfr. il capitolo quarto del classico testo di P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977, 201 ss., e, in ultimo, R. SACCENTI, *Il Congresso DC del 1946 e la responsabilità dei cattolici italiani*, ne *L'Osservatore Romano*, 29 aprile, leggibile qui: https://ildomaniditalia.eu/il-congresso-DC-del-1946-e-la-responsabilita-dei-cattolici-italiani/. Saccenti sottolinea in particolare che sul piano dell'atteggiamento di De Gasperi in quel Congresso e della collocazione della DC nel processo di costruzione di uno stato democratico fosse essenziale la cifra antifascista che fu proprio De Gasperi a volere. È lui che fece aprire il convegno a Mattei con una relazione sul contributo dei cattolici alla Guerra di Liberazione. Ed era un passaggio politicamente cruciale: De Gasperi stesso nel suo discorso lo richiamò, facendone no dei pilastri del suo discorso di Parigi, pochi mesi dopo, alla conferenza di Pace, per rivendicare all'Italia (ormai repubblicana) un posto di pari dignità nel consesso internazionale.

ancora forti a favore di un pluralismo politico aperto a partiti di destra, con le linee opposte dei due principali collaboratori del papa in segreteria di Stato Montini (pro unità) e Tardini (pro pluralismo in funzione conservatrice e prudenziale)[3].

Mi limito qui a una rilettura dei due interventi del segretario-Presidente del Consiglio.

L'intervento iniziale[4] ripercorre anzitutto la fase della transizione istituzionale a partire dal 25 luglio 1943 e rivendica la linea gradualista, di innovazione democratica nella continuità dello Stato fino alla scelta costituente in alternativa alle spinte insurrezionali di rottura, richiamando e ripetendo la sua celebre affermazione del marzo 1944 "La vera rivoluzione è la Costituente" e segnalando la convergenza realistica con i comunisti rispetto a rigidità di socialisti e azionisti.

«La parola Costituente – precisa il Presidente del Consiglio – non è venuta più tardi, ma è nata nel conflitto di allora ed è nata soprattutto come tendenza democratica contro velleità di carattere insurrezionale». Da qui il senso della scelta referendaria, «metodo pacificatore ... per risolvere in ultima e definitiva istanza la questione», liberando da essa i lavori della Costituente. Il partito di maggioranza si presenta quindi al Paese come quello dell'innovazione democratica contro le varie forme di avventurismo e di violenza. Col referendum De Gasperi realizza al tempo stesso un obiettivo sistemico, dare legittimità popolare forte alla scelta, ed uno partigiano, non dividere il partito.

In secondo luogo De Gasperi intende riaffermare allo stesso tempo l'ispirazione cristiana, ma anche l'autonomia programmatica dell'iniziative politiche dei dirigenti del partito. Infatti segnala le riflessioni di Bryce, volutamente un cristiano presbiteriano e non un cattolico, sulla "libertà spirituale" del cristianesimo alla radice delle democrazie e reinterpreta il discorso di Pio XII di qualche giorno prima ai dirigenti della Gioventù Italiana di Azione Cattolica[5]. Per Pacelli la difesa dell'ispirazione religiosa vede in sostanza un primato del Papa, la distinzione dei piani tra spirituale e politico segna comunque una preminenza del primo, dell'autorità ecclesiastica che dà norme di condotta al di sopra dei partiti, dove al di sopra indica anche una primazia («Noi abbiamo dato nella Nostra

[3] Sulla genesi e il consolidamento della DC si leggano poi, sempre di P. SCOPPOLA, le pagine 97 e ss. del suo *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991.

[4] L'intervento iniziale è leggibile qui: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/dellarepubblica.it/Legislature/1943-46/1946/DC-%201cong%2046/Popolo%20Icongresso%2046/De%20Gasperi.pdf Per ciò che concerne gli atti ufficiali del congresso vi sono due pubblicazioni che presentano alcune differenze. Anzitutto il testo curato dalla DC-Spes edito a Roma nel 1959 con breve introduzione di F. M. Malfatti che raccoglie i primi sei congressi e quindi il volume *Dai Congressi DC dell'Italia liberata 1943-1944 alla prima assise nazionale 1946*, edito da Cinque Lune a Roma nel 1986 a cura di C. Dané con presentazione di F. Piccoli e Introduzione di S. Costa. Questo secondo copre anche i congressi territoriali precedenti nelle zone progressivamente liberate (Caltanissetta dicembre 1943, Bari gennaio 1944, Napoli aprile e luglio 1944). La differenza principale è che della relazione di Enrico Mattei il primo volume pubblica solo una scarna sintesi di una paginetta denominandola «L'attività partigiana dei democratici cristiani» (12) mentre il secondo la pubblica per intero col titolo «L'apporto delle forze partigiane democristiane alla guerra di liberazione» (122-133). Va altresì rilevato che il secondo volume riporta (119) la sintesi dell'intervento dell'esponente del Partito Nazionalista Basco (Pnv) in esilio José De Eizaguirre che ribadisce che tale partito si era schierato «a favore del Governo repubblicano spagnolo in quanto governo legittimo», mentre invece in larga parte del mondo cattolico e curiale erano vive simpatie franchiste. Sul tema de "La memoria della guerra e della Resistenza nelle culture politiche del 'mondo cattolico' " cfr. il saggio di G. FORMIGONI in G. MICCOLI - G. NEPPI MODONA - P. POMBENI (a cura di), *La grande cesura. La memoria della guerra e della Resistenza nella vita europea del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2001, 479 e ss.

[5] Cfr. https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1946/documents/hf_p-xii_spe_19460420_azione-cattolica.html

allocuzione di quest'anno ai parroci e ai quaresimalisti di Roma norme concrete, che valgono sostanzialmente anche per l'Azione cattolica. Questa, beninteso, non è un partito politico e sta al di sopra della politica di partito»). Per De Gasperi che lo cita, annettendosi la preoccupazione di non distaccarsi dall'eredità cristiana, la garanzia sta invece nel partito, nel suo ruolo nelle istituzioni, partito che riceve sì un mandato, ma non di tipo rigidamente imperativo: «la garanzia non sta che in questo: che il popolo italiano mandi alla Costituente … degli uomini che abbiamo convinzione e pratica cristiana». In altri termini l'esperienza della DC nasce con una contraddizione: si viene a sommare l'iniziativa politica autonoma di laici cristiani (come il Ppi e come i coevi partiti Mrp in Francia e Cdu in Germania), ma sommandola al classico mandato gerarchico alle associazioni di Azione Cattolica, legato in modo emergenziale alla egemonia comunista a sinistra e all'incertezza dei risultati tra forze collocate pro-Occidente e pro-Oriente (elemento non presente in Francia e Germania dove l'ancoraggio occidentale era maggioritario, comprendendo anche i socialisti). La questione era già stata anticipata dall'intervento alquanto freddo dell'ancora solo Ministro degli Esteri De Gasperi dell'ottobre 1945 in reazione ad interventi fortemente identitari e polemici: «Avvicinarsi a questa assise dell'Azione Cattolica è come eseguire una grande ascensione montana. Ci si trova in un'atmosfera ossigenata … Non sempre quando si scende dall'alta montagna è possibile mantenere la stessa atmosfera ossigenata e direi non sempre la tessa prospettiva può essere attuata quando si tratti di dover fissare una pratica di convivenza civile che tiene conto delle opinioni altrui e che deve cercare una terza via di mezzo fra quelle che possono essere le aspirazioni di principio e le possibilità di azione»[6]. La contraddizione può tenere a causa di questa sfida estera finché essa è durata ma ha spesso, negli anni successivi, determinato dei conflitti su quale delle due componenti dovesse prevalere, dall'operazione Sturzo del 1952 fino alle divisioni sull'apertura ai socialisti e poi su quella ai comunisti[7].

La replica si segnala poi per due aspetti simmetrici, in cui vengono rilanciate entrambe le sottolineature[8].

Il primo è quello di tenere al riparo il lavoro in Assemblea rispetto alle eccessive differenze tra i partiti. Richiama anzitutto a non dare per scontata l'intesa finale in sede di Costituente («Al punto in cui siamo è tutt'altro che certo»), tenendo presente sia la fallita democratizzazione degli anni '20 sia la frattura che si era determinata nella prima Assemblea Costituente francese con un testo votato solo dalle sinistre e di cui si intuiva la possibile bocciatura nel referendum che si sarebbe svolto qualche giorno dopo il congresso DC, ossia

[6] Cfr. A. DE GASPERI, *La luce del pensiero cristiano nella vita politica*, in AA.VV. *Costituzione e Costituente. Atti della XIX Settimana Sociale dei cattolici italiani. Firenze 22-28 ottobre 1945*, Roma, Icas, 1946, 315.

[7] Cfr. in ultimo A. POLITO, *Il costruttore*, Milano, Mondadori, 2024, in particolare 79 e ss. («Seconda lezione. La politica estera è sempre la chiave della politica interna»). Del resto De Gasperi aveva iniziato a collocare la questione italiana dentro la cornice internazionale già nel gennaio 1946, quando affronta un lungo dibattito di cinque giorni alla Consulta nazionale proprio sulla politica estera. E lì aveva insistito sul fatto che all'Italia occorresse una prova di democrazia per guadagnare la propria collocazione nel consesso internazionale. Su De Gasperi si veda anche il recente studio di J. CELLINI, *Alcide De Gasperi. La cultura di un politico cattolico*, Bari, Carocci, 2025.

[8] Leggibile qui: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/dellarepubblica.it/Legislature/1943-46/1946/DC-%201cong%2046/Popolo%20Icongresso%2046/Replica.pdf.

il 5 maggio. In particolare, De Gasperi invitava i socialisti a non insistere su una pregiudiziale monocameralista di tipo giacobino, che era il punto su cui si era divisa l'Assemblea francese, mentre il bicameralismo esprimeva un "principio di equilibrio". Altro elemento di equilibrio istituzionale necessario era dato da regionalismo e decentramento, giacché solo evitando il centralismo la scelta repubblicana avrebbe evitato di essere confusa con "tumulto e caos". Il tema reale non era quindi il conflitto tra Repubblica e Monarchia, ma tra una Repubblica equilibrata ed una giacobina: così facendo si attraeva il voto monarchico ma senza snaturare la propensione repubblicana di iscritti e dirigenti e per questo De Gasperi chiuse il congresso sulla libertà di voto nonostante i netti i risultati netti del referendum interno tra gli iscritti a favore della repubblica[9]. Ovviamente in questa fase il concetto di equilibrio appare un po' diverso rispetto a quello delle soluzioni istituzionali più assembleariste che si imporranno nella fase più avanzata della Costituente quando lo scontro della Guerra Fredda sarà più marcato: si veda ad esempio la soluzione del bicameralismo ripetitivo che solo apparentemente fa propria la preoccupazione iniziale di un equilibrio legato al tipo di Stato, con un Senato almeno parzialmente regionalizzato, per essere declinato in chiave di garanzia della forma di governo[10].

Il secondo è la ricerca di equilibrio tra il richiamo all'esperienza religiosa, col connesso mandato gerarchico, con la proposta programmatica laica, capace di non riprodurre fratture tra guelfi e ghibellini: «Non pensiamo a uno Stato cristiano che presupponga una unità di pensiero che non esista: teniamo conto della libertà e anche della libertà religiosa». Anche qui si trattava com'è noto di un'operazione ardita giacché il Magistero cattolico pre-conciliare era fermo nell'ammettere solo una limitata tolleranza religiosa e non certo una pinea libertà religiosa, che la Costituzione avrebbe sancito col dissenso della Santa Sede per volontà netta di De Gasperi, che riaffermò anche in tal caso, la preminenza dell'autonomia del laicato cattolico sul mandato gerarchico[11]. Neanche il tanto celebre ed elogiato Codice

[9] Come sottolinea R. SACCENTI, *Il Congresso DC del 1946*, cit., nell'insistenza di De Gasperi sulla centralità della Costituente più che della scelta fra Repubblica e Monarchia, conta molto la rilevanza data in quel congresso al tema della libertà. Anche qui De Gasperi gioca di sponda con la relazione di Guido Gonella, che riassume la posizione della DC circa il programma per la Costituente e che è però tutta declinata sul tema della libertà. L'impostazione è sostanzialmente accettata anche dai vertici vaticani, sia pure più favorevoli alla Monarchia: non a caso "Civiltà Cattolica" scrive nella nota "Il congresso nazionale della DC" sul numero 337 del 1946, dopo aver puntualizzato che grazie alla libertà di voto "fra Democrazia Cristiana e monarchia non vi è opposizione; conclude che "Non sarà la forma della monarchia o della repubblica che potrà assicurarci una costituzione cristiana, ma un solido partito che abbia una tale maggioranza da imporsi a tutte le altre formazioni politiche". In un intervallo del Congresso il 25 aprile De Gasperi incontra il nunzio Borgongini Duca e si dichiara preoccupato per la divisione interna Nord-Sud legata in buona parte a quella Monarchi-Repubblica (cfr. la nota redatta da Borgongini per mons. Tardini pubblicata in G. SALE *Dalla Monarchia alla Repubblica 1943-1946. Santa Sede, cattolici italiani e referendum*, Jaca Book, Milano, 2003, 149. Nel successivo incontro del 21 maggio De Gasperi profetizza il successo della Repubblica con dati sostanzialmente esatti, parlando di un 70% al Sud pro-Monarchia su una base di 18 milioni di elettori più che controbilanciata dal 70% pro-Repubblica a Nord su 22 milioni (*Ivi*, 156). Nel medesimo volume il report sulla Consulta della Civiltà Cattolica del 29 aprile 1946, a cui presenziava di solito anche il Papa, rivela che Pio XII pur non essendo preoccupato per il possibile successo della Repubblica a patto che vi fosse un'affermazione della DC, esprimeva un giudizio articolato sui due interventi di De Gasperi, più critico sul secondo rispetto al primo perché "meno esplicito e fermo" (229). Nella successiva Consulta del 14 maggio il Papa ribadiva "la necessità di conservare l'unità delle forze cattoliche, per assicurare una costituzione veramente cristiana che interessa molto di più della questione istituzionale" (231).

[10] Cfr. L. ELIA - P. SCOPPOLA, *Intervista a Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna, 2003, in particolare, 62-65.

[11] Si v. l'ampia ricostruzione di G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano, 2008.

di Camaldoli aveva osato tanto, fermandosi a parlare di «schietta tolleranza in argomento di religione»[12]. Nell'aula Magna de La Sapienza il Presidente del Consiglio aveva però anticipato l'articolo 19 della Costituzione e la Dichiarazione "Dignitatis humanae" del Concilio Vaticano II.

[12] Leggibile qui, 23: https://giuseppecapograssi.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/12/codice_di_camaldoli1.pdf.