

LA CULTURA LIBERALDEMOCRATICA ALLA COSTITUENTE *

di Tommaso Edoardo Frosini
(9 giugno 2017)

1. È per me davvero un onore essere qui in questa prestigiosa sede delle istituzioni, alla Camera dei deputati, a inaugurare questo interessantissimo ciclo di conferenze, di conversazioni sulle culture politiche alla Costituente. Credo che la scelta anche del termine “conversazioni” sia molto azzeccata, e spero di riuscire a mantenere un tono da conversazione più che – come l’amico on. Pino Pisicchio in maniera benevola ha voluto presentare – una lezione: non è una lezione, né voi ovviamente siete degli studenti. Quindi sarà, e vorrà essere, una conversazione su un bellissimo tema.

Credo che la scelta di voler unire le culture politiche al settantesimo anniversario dell’Assemblea costituente, sia una scelta molto riuscita e molto intelligente. Circa una quarantina di anni fa uscirono due volumi, a cura del povero Roberto Ruffilli, dedicati proprio alla cultura politica nel periodo costituente, in cui la parte dedicata ai liberali, ai liberaldemocratici, a questa ampia e pluralistica famiglia di cui ora dirò, sono stati curati da Nicola Matteucci: altra grande figura del liberalismo italiano. Sono andato ovviamente a rivederli per questa occasione e debbo dire che lì l’approccio è suggestivo, come sempre, ma io proverò a distinguermi rispetto a quella lettura che all’epoca venne data dell’impegno dei liberali e di coloro i quali si sono potuti considerare nell’ambito di questa famiglia, con le precisazioni che proverò a fare. Rispetto a quella lettura, proverò a darne una diversa basata su altri riferimenti, sia di carattere politico che istituzionale.

Voi molto cortesemente, nell’invitarmi, mi avete attribuito la cultura liberaldemocratica: qui va fatto da subito un chiarimento – che vorrei definire – metodologico, perché un conto è la cultura liberale, un conto è la cultura liberaldemocratica. Le due “famiglie” si sono potute sovrapporre, mescolare, ma poi nell’arco del tempo, a partire dalla Consulta nazionale, poi in Assemblea costituente e dopo nell’attività delle legislature repubblicane, sono emerse con maggiore nitore le differenze fra una cultura di tipo liberaldemocratica e una cultura di tipo liberale. Voglio precisare subito questo passaggio, che mi sembra importante anche ai fini delle cose che andrò a dire.

Vorrei iniziare però con il dire una cosa. Visto che l’occasione di queste conversazioni è data dal settantennio dall’Assemblea costituente, consentitemi di fare una piccola battuta sulla stessa. Frequentemente nei nostri dibattiti istituzionali si evoca il potere costituente, si invoca talvolta l’idea di far votare ed eleggere un’Assemblea costituente: ma io credo che in quel periodo, in quel momento, quella capacità di costituire, di creare è stata frutto di un potere difficilmente ripetibile, non solo in termini giuridici. Ora non sto qui a tediarvi sulle potenzialità dell’articolo 138, che vieterebbe in qualche modo la possibilità di ripristinare un potere, perché il 138 disciplina il potere costituito e pertanto non sarebbe legittimato a creare il potere costituente. Qui c’è una famosa questione sollevata da un filosofo del diritto danese, Alf Ross, definita “*puzzle*” del diritto costituzionale: se si può con la norma sulla revisione costituzionale, creare anche forme per consentire la nascita di una nuova Costituzione. Però, ripeto, sospendo su questo il ragionamento. Quello che volevo dire, è che credo che non ci siano, soprattutto e innanzitutto, condizioni di cultura politica, prima ancora che giuridica, per ricreare un’atmosfera quale quella che si è vissuta in Italia dal 1946 al 1947. Lo dimostrano, secondo me, queste conversazioni. Meglio, lo

* Conferenza tenuta alla Camera dei deputati, presso la sala Aldo Moro, il 19 ottobre 2016, nell’ambito del ciclo dei “Colloqui sulle culture politiche alla Costituente” promossi dal gruppo Misto e la Commissione Cultura.

dovrebbero dimostrare. La cultura politica è stata, in quel periodo specialmente, quell'alto senso civico di chi sentiva e avvertiva la responsabilità di creare, gettare le fondamenta per una nuova Italia che veniva da un periodo di regime fascista, che aveva soffocato innanzitutto i diritti e le libertà. Quindi l'Assemblea costituente è bene che la si ricordi, è bene che la si celebri, che la si studi. Tuttavia, a mio avviso, difficilmente si può immaginare di poter ripristinare quel modello in grado di formare una nuova Costituzione, ammesso che ce ne sia bisogno – ma su questo ovviamente non entro nel merito – proprio in mancanza di quello che Mortati definì con una bellissima espressione: la «coscienza costituente». Un sentimento da parte del popolo che riuscì a trasmettere ai propri rappresentanti, i quali entrarono nell'aula dell'Assemblea costituente facendosi portatori di un destino, che era quello di formare un'Italia che fosse per l'epoca repubblicana, perché questo lo scelsero ovviamente i cittadini con il *referendum* del 2 giugno, ma che fosse costruita secondo quelle che erano già altrove, in qualche altra parte del mondo (mondo anglosassone, angloamericano), le fondamenta di uno Stato di democrazia costituzionale fondato – e qui la prima sintesi fra liberale e democratico – secondo un'idea, una forma di Stato di democrazia liberale o, se piace di più, di liberaldemocrazia.

2. Dicevo, la cultura liberaldemocratica. C'è un giudizio di Guido Dorso, che si può in buona parte condividere, il quale sostiene che la cultura liberaldemocratica all'epoca (1946) si presentava in maniera articolata e plurale, divisa in un'ala *post* giolittiana rappresentata dal Partito liberale e dalla Democrazia del lavoro che si collocarono, sul piano programmatico e degli uomini, nel solco di una continuità con il parlamentarismo prefascista e un'ala rivoluzionaria nel campo istituzionale e politico, progressista nel campo sociale rappresentata dal Partito repubblicano e dal Partito d'azione. Se si condivide – e in parte io ritengo di potere in parte condividere questo ragionare di Guido Dorso – ecco che subito la cultura liberaldemocratica difficilmente la si può studiare in maniera univoca, come fosse un unico soggetto portatore di un unico interesse nel campo istituzionale, nel campo ideologico, nel campo politico inteso anche come campo partitico.

Il problema in parte, soprattutto dei liberali, era quello di sentirsi eredi del periodo prefascista, di quello che all'epoca era lo Stato liberale che, al di là dello Statuto Albertino, del fatto che vi fosse la monarchia, tant'è che molti liberali tacquero sulla questione istituzionale, non presero posizione perché molti di loro erano sostenitori ovviamente della monarchia, però il punto secondo me decisivo è che all'epoca il suffragio era ristretto: il Parlamento era rappresentato da una *élite*, dovuta al fatto che a votare non erano tutti i cittadini. Questo aveva determinato quello che in qualche misura fu determinante ai fini dell'incapacità politica dei liberali: il partito di massa, l'ingresso delle masse in politica è stato uno dei primi *vulnus* al Partito liberale, costruito ancora in parte sulle origini del periodo statutario. Qui cito per tutti un liberale molto legato a quel mondo, e molto critico del mondo che stava venendo a nascere dal 1946 in poi con l'approvazione della Costituzione, che è Vittorio Emanuele Orlando. Tipica espressione politica, ma anche giuridica, di un esponente molto legato al periodo prefascista, al periodo dello Stato liberale, dove lui ebbe un ruolo importantissimo sia in politica (il "presidente della vittoria"), sia anche nel campo delle scienze giuridiche dove seppe costruire quello che lui disse in una famosa prolusione «i criteri tecnici per la ricostruzione del diritto pubblico italiano», fondando una scuola e abituando gli allievi, che furono molti, a seguire l'*input* da lui dato, secondo il quale il diritto pubblico doveva servire a creare lo Stato, il nuovo Stato.

Partendo da questa definizione/contrapposizione che Dorso ha esposto, laddove ha voluto in qualche misura puntualizzare il ruolo della cultura liberaldemocratica, vorrei dire che questa cultura aveva una posizione intellettualmente forte, ma politicamente debole. I maggiori esponenti – senza con questo voler fare torto a nessuno – della cultura italiana

dell'epoca che hanno superato lo *Zeitgeist* (spirito del tempo), sono stati esponenti della cultura liberale: ho fatto il nome di Orlando, vale per tutti il nome di Benedetto Croce, presidente del Partito liberale, sia pure per un breve periodo, costituente. A Croce aggiungerei il nome di Luigi Einaudi, altro alto esponente della cultura politica italiana e rappresentante e rappresentativo della cultura liberale. Su Einaudi e Croce, in maniera forse un poco esasperata, si è finito con il considerare la contrapposizione fra liberalismo e liberismo, come se fra i due ci fosse una dialettica dovuta al posizionamento dell'economia nel contesto del ragionamento politico liberale. Invece, è interessante vedere anche come i due si sono venuti a distinguere, ma talvolta ad avvicinarsi, proprio nell'ambito del contesto dei lavori dell'Assemblea costituente, quando si trattava di individuare le norme relative all'organizzazione dello Stato, e più in generale a quella che noi, con la grammatica dei costituzionalisti, chiamiamo la "forma di governo" in senso ampio. C'è un problema che riguarda la cultura liberaldemocratica: una posizione intellettualmente forte, ma politicamente debole, perché il rinnovamento di tale cultura passò attraverso un dibattito filosofico tutto proiettato sui principi e non attraverso una discussione costituzionalistica, politologica, economica sui mezzi con cui realizzare quei principi. Il limite fu quello di rimanere forse troppo alti nelle discussioni, un po' anche perché ognuno era portatore di una capacità e profondità culturale, intellettuale tale quasi da non sentirsi di dover poi essere un fabbricatore di norme, di stare lì a scrivere le norme. Ci si manteneva in maniera molto alta sulle grandi questioni, ma poi il problema era anche come trasformare quei principi in norme costituzionali scritte, che poi sarebbero state cogenti a partire dall'approvazione della Costituzione.

3. Dicevo che un primo tentativo è quello di distinguere i liberali dalla più ampia famiglia dei liberaldemocratici. Ho visto che qui chiuderà questo ciclo di conversazioni l'amico Stefano Folli sui partiti laici, quindi credo che lì forse sarà il momento per analizzare di più la componente repubblicana, la componente azionista che molto importante – sia pure con insuccesso – è stata in termini di proposte nuove e di soluzioni istituzionali. Basti pensare ovviamente al contributo di Piero Calamandrei e all'idea di introdurre all'epoca il presidenzialismo nel nostro sistema costituzionale. Dicevo che i liberali si trovarono in una situazione debole all'interno dell'Assemblea costituente, non tanto numericamente perché ricordo che fu il quarto gruppo, in quanto i liberali che si presentarono il 2 giugno 1946 nella lista, promossa da Bonomi, chiamata «Unione democratica nazionale», che ottenne oltre un milione e mezzo di voti (6,8 per cento) ed elesse quarantuno costituenti: il quarto gruppo dopo popolari, socialisti e comunisti. Quindi una componente significativa. I repubblicani furono ventitré. Il problema fu che si presentarono in ordine sparso; in fondo prevalse quella che è un po' la cifra del pensiero liberale: l'individualismo, il personalismo. Ognuno si faceva portatore di proprie idee, senza cercare un momento di coesione insieme agli altri. Quello che si avverte, leggendo i discorsi e gli atti della Costituente, è che le posizioni liberali non che fossero in contraddizione fra loro, ma che venisse meno una guida, che non ci fosse una personalità, un *leader* in grado di aggregare intorno al gruppo liberale alla Costituente una posizione comune. Piuttosto, ognuno interveniva cercando di valorizzare alcune sue intuizioni, alcune sue teorie, senza però coordinarsi insieme agli altri colleghi dello stesso gruppo, dello stesso partito, dello stesso movimento. Questo ha determinato alcuni interventi bellissimi in Assemblea costituente: i personaggi che ho citato, ma anche Aldo Bozzi, Gaetano Martino e tanti altri, però si avverte la mancanza di un tentativo di proporre una scelta che fosse liberale. Mi sono chiesto il perché. La risposta – incompleta, peraltro – può essere quella che i liberali tendono, in quanto tali, a valorizzare forme di individualismo, a sentire meno questa capacità aggregativa, che in fondo è la cifra portante dei partiti, e che i liberali stessi contestavano: contestavano la stessa idea di partito. Pensate che l'espressione, di cui ancora non si sa

bene a chi spetti la paternità – Maranini negli anni Cinquanta, ma pare qualcuno ancora prima – “partitomania”, ne parla Benedetto Croce alla Costituente. Una critica forte anche allora nei confronti dei partiti e del loro ingresso nella vita politica, laddove si propongono quali soggetti in grado di dominare lo scenario politico e di fare il ponte fra la società civile (il cittadino) e le istituzioni. I partiti furono però da subito partiti di massa e la critica nei confronti dei partiti, a maggior ragione di massa, tagliò di fatto fuori i liberali che non avevano capacità di essere partito di massa, né tantomeno volevano esserlo, anche perché restavano molti di loro ancorati a un’idea della politica del periodo dello Stato liberale. Qui però c’è un paradosso. Alla domanda che mi sono posto: come mai i liberali non seppero in qualche misura riunirsi per lavorare e tentare di portare avanti un progetto, ho provato a darvi una risposta che vi esterno e che per ora espongo in maniera molto rapida, quello che chiamerei il “paradosso costituzionale dei liberali”. I liberali, a differenza degli altri movimenti politici in Assemblea costituente, erano naturalmente portatori di un modello costituzionale tendenzialmente liberale, che gli altri finirono pienamente con il recepire, ma che loro non potevano ulteriormente organizzare, proprio perché era quasi preconstituito rispetto a una eventuale loro posizionamento e un loro contributo effettivo nei lavori della stesura della Costituzione. In fondo, la nostra Costituzione repubblicana nasce nella Commissione dei settantacinque, già nel momento della stesura del testo provvisorio, come una Costituzione a tendenza liberale, perché si rifà a quei canoni classici del costituzionalismo di origine angloamericana, secondo la declinazione britannica o quella statunitense, che prevede la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti, il controllo di costituzionalità, il riconoscimento e la tutela dei diritti di libertà, la limitazione del potere. Se tu volevi fare all’epoca, nel periodo postbellico, una Costituzione che consentisse la rinascita, il riformarsi di uno Stato, di una nazione, di un Paese, non potevi non farlo, come tutti i costituzionalismi europei postbellici, secondo uno schema che fosse di stampo del costituzionalismo liberale. I liberali è come se si fossero trovati – scusate la metafora un po’ banale – attorno ad una tavola già apparecchiata, dove loro non potevano mettere le posate, non potevano contribuire a far sì che questa tavola si arricchisse, perché era già apparecchiata secondo il criterio, lo schema, il modello liberale, ma sul quale loro non avevano capacità di auto-attribuzione di questo schema, ma se lo portavano in quanto la Costituzione repubblicana non poteva non essere marchiata secondo un modello di ispirazione costituzionale liberale. Questa è la prima risposta che ho provato a darvi, laddove ho notato questa differenziazione delle posizioni all’interno dei costituenti liberali, perché in parte erano smarriti nel momento in cui potevano farsi forti del fatto che loro andavano a rappresentare quella cultura costituzionale, ma era già presente nei dibattiti dell’Assemblea costituente, era già in qualche modo *in nuce* nella Costituzione che si stava andando ad approvare, o meglio, nello schema di Costituzione sul quale si andavano a basare le strutture portanti del nostro Stato, che era improntata attraverso quei modelli classici del costituzionalismo liberale, primo fra tutti la separazione dei poteri intesa come limitazione dei poteri. I liberali avevano in tal senso una loro minore capacità creativa, salvo entrare un po’ nello specifico di alcuni aspetti del funzionamento del sistema costituzionale nella seconda parte della Costituzione. È vero che la prima parte, come si legge in tutti i manuali, fu frutto di un compromesso fra le culture politiche dell’epoca (popolare, comunista, socialista, laica), ma questo compromesso in fondo altro non è che la sintesi di culture che si sono incontrate in un’area che noi definiamo “liberale” o “liberaldemocratica”, laddove i principi fondamentali della nostra Costituzione – non mi riferisco solo agli articoli 1-12 – altro non sono che la perfetta sintesi di un’operazione, che allora pareva ancora contrassegnata da opposti sentieri del costituzionalismo: il costituzionalismo democratico e il costituzionalismo liberale. Invece nella Costituzione e nell’Assemblea costituente dell’Italia del 1946 si è riusciti, in maniera mirabile, a incrociare questi due sentieri inizialmente contrapposti: quello democratico dell’eguaglianza, dei diritti

sociali e quello liberale dei diritti di libertà dell'individuo, a cominciare dalla libertà personale, la libertà di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero. È qui forse che la componente liberale cede, per certi versi, e accetta che vi possano essere contaminazioni democratiche, che consentissero in qualche modo di dare al disegno costituzionale una visione che non fosse esclusivamente liberale, ma che tenesse conto di quegli altri valori che nel Novecento si andavano ad imporre nelle comunità, a cominciare dalla Costituzione della Repubblica di Weimar che per la prima volta introdusse i diritti sociali: il riconoscimento che è compito dello Stato provvedere ad alcune prestazioni pubbliche a favore del cittadino. Sul punto ci sono un paio di belle citazioni, una di Giovanni Cassandro (professore di storia del diritto, giudice della Corte costituzionale) molto rivelatrice: «Il nostro sogno è che in ogni partito ci sia quel tanto di liberalismo, che significa rispetto delle opinioni altrui e libere e serene discussioni». L'idea che non ci sia una appartenenza esclusiva del liberalismo, ma che questo generosamente cede la sua *Weltanschauung* agli altri, affinché si possa creare rispetto delle opinioni altrui e libere e serene discussioni. Poi, c'è quella che vi dicevo: la sintesi fra democrazia e liberalismo, l'esigenza di contemperare momenti di valorizzazione del principio di uguaglianza con momenti di valorizzazione del principio della libertà individuale, una citazione di Benedetto Croce, come sempre chiarissima e lucidissima: «il liberalismo senza democrazia langue privo di materia e di stimolo. La democrazia a sua volta, senza l'osservanza del sistema e del metodo liberale, si perverte e si corrompe e apre la via alla dittatura e ai dispotismi». Qui è perfetto come Croce prova a mettere insieme quelli che erano i due mondi differenziati delle dottrine politiche: la democrazia e il liberalismo. Ancora di recente, quando Bobbio scrive quel fortunato libretto (*Destra e sinistra*), si avvale di questa distinzione, sebbene lui stesso credo fosse consapevole che la storia l'avesse in buona parte superata. Però qui, secondo me, la parte più significativa della cultura liberale alla Costituente è quella che, nonostante non fossero un gruppo univoco, non fossero un gruppo omogeneo, non avessero un unico indirizzo costituzionale, ma agissero in maniera individuale, il loro contributo consisteva quasi nel voler spargere semenze di liberalismo un po' ovunque, anche negli altri partiti politici, in modo tale che si potesse creare una cultura della tolleranza, del rispetto che tenesse conto anche della componente democratica: del fatto che vi fossero momenti di valorizzazione di diritti sociali e delle declinazioni del principio di uguaglianza.

4. Concludo con alcune questioni che attengono più nel concreto alla progettazione costituzionale. Lo accenno soltanto, perché ci troviamo in un periodo – e me ne compiaccio per il nostro Paese, che impara sempre più a conoscere la nostra Costituzione – in cui a breve saremo chiamati a votare sul *referendum* costituzionale, i temi della legislazione elettorale sono quotidianamente sulle pagine dei giornali e nelle discussioni pubbliche, quindi questo riferimento che faccio, ovviamente non vuole avere nessuna ricaduta nel presente. Nella progettazione costituzionale dei liberali, laddove ognuno di loro provava a marciare secondo la propria storia personale: mi sono già occupato, ancora di recente, della figura di Vittorio Emanuele Orlando, che è quella forse più interessante, perché lui in Assemblea costituente fa un discorso molto duro anche nei confronti del sistema parlamentare, accusando il fatto che il Presidente della Repubblica rischia di essere un fannullone – come diceva lui – perché non gli si danno dei concreti poteri. Critica anche la presenza dei principi e diritti – lui avrebbe voluto una sorta di preambolo – e nasce una discussione con Mortati che segna il passaggio di testimone fra la dottrina costituzionale dello Stato liberale con quella che sarebbe stata poi la dottrina costituzionale in età repubblicana, rappresentata tra gli altri da Costantino Mortati.

Luigi Einaudi già in sede precostituente è contro la proporzionale; Einaudi è un sostenitore del sistema elettorale maggioritario uninominale, che noi chiameremmo

all'inglese "*first past the post*", e sostiene – cito – «con la proporzionale non si governa». Non entro nel dibattito, perché vi è una eccessiva vicinanza e attinenza ai dibattiti contemporanei, quindi non ritengo giusto nemmeno in questa sede discutere sulla pregnanza di questa affermazione di Einaudi, però la posizione dei liberali sulla forma di governo, salvo qualcuno che tutto sommato accetta la proporzionale, anche perché consente loro di avere una rappresentatività significativa, li trova sostanzialmente uniti nell'idea di valorizzare, o meglio, di evitare le degenerazioni del parlamentarismo – quello che sarà poi l'ordine del giorno Perassi – e di consentire meccanismi e norme che possano favorire una stabilità dell'esecutivo. Già allora si parla di governabilità. In questo, la posizione per esempio di Aldo Bozzi e di Luigi Einaudi, ma ancora di un gruppo di dissidenti azionisti – cito per tutti Guido De Ruggiero – l'idea di far sì che nel nostro sistema vi fossero meccanismi tali che consentissero una stabilità di governo e si evitassero le degenerazioni del parlamentarismo. In fondo, quello che è risultato dall'ordine del giorno Perassi e poi negli anni con la prassi parzialmente smentito.

Chiudo dicendo che la posizione dei liberali si spiega forse meglio – ecco perché inizialmente dicevo che può avere più *step*, più passaggi – nel periodo successivo. Quando all'inizio Menichini diceva che oggi tutti si richiamano al principio del liberalismo, tutti si dichiarano liberali, in fondo è quello che vi ho citato nell'affermazione di Cassandro, ma anche di Croce: l'idea proprio di riuscire, attraverso la cultura liberale, di trasmettere questo *idem* sentire agli altri partiti, agli altri personaggi politici, al funzionamento delle istituzioni, che è identificabile ovviamente in quella – e torno al titolo che mi è stato detto – non solo e non tanto cultura liberale, ma della cultura liberaldemocratica intesa come l'aveva intesa Benedetto Croce, che non ci può essere democrazia senza liberalismo, così come è bene che ci sia il liberalismo insieme alla democrazia.