

**STUDIUM RICERCA**  
**Anno 116-gen./feb. 2020-n.1**  
**Sezione on-line di Storia**

## STUDIUM

Rivista bimestrale

Direttori emeriti: Vincenzo Cappelletti, Franco Casavola

Comitato di direzione: Francesco Bonini, Matteo Negro, Fabio Pierangeli

Coordinatore sezione on-line di Storia: Francesco Bonini; Coordinatori sezione on-line di Letteratura: Emilia Di Rocco, Giuseppe Leonelli, Fabio Pierangeli; Coordinatori sezione on-line di Filosofia: Massimo Borghesi, Calogero Caltagirone, Matteo Negro.

Caporedattore: Anna Augusta Aglitti

Abbonamento 2020 € 72,00 / estero € 120,00 / sostenitore € 156,00

Un fascicolo € 16,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio.

e-mail: rivista@edizionistudium.it Tutti i diritti riservati.

www.edizionistudium.it

*Gli articoli della Rivista sono sottoposti a doppio referaggio cieco. La documentazione resta agli atti. Per consulenze specifiche ci si avvarrà anche di professori esterni al Consiglio scientifico. Agli autori è richiesto di inviare, insieme all'articolo, un breve sunto in italiano e in inglese.*

**Edizioni Studium S.R.L.**

COMITATO EDITORIALE

Direttore: Giuseppe Bertagna (Università di Bergamo); Componenti: Mario Belardinelli (Università Roma Tre, Roma), Ezio Bolis (Facoltà teologica, Milano), Massimo Borghesi (Università di Perugia), Giovanni Ferri (Università LUMSA, Roma), Angelo Maffeis (Facoltà teologica, Milano), Gian Enrico Manzoni (Università Cattolica, Brescia), Fabio Pierangeli (Università Tor Vergata, Roma), Angelo Rinella (Università LUMSA, Roma), Giacomo Scanzi (Giornale di Brescia).

CONSIGLIERE DELEGATO ALLA GESTIONE EDITORIALE: Roberto Donadoni

Redazione: Simone Bocchetta

Ufficio commerciale: Antonio Valletta

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE

Edizioni Studium s.r.l., via Crescenzo, 25 - 00193 Roma

Tel. 06.6865846 / 6875456, c.c. post. 834010

Stampa: mediagraf - Noventa Pad. (PD)

Finito di stampare nel mese di aprile 2020

Autorizzazione del Trib. di Roma n. 255 del 24.3.1949

Direttore responsabile: Vincenzo Cappelletti

- I. Gian Marco Sperelli, *Il settennato presidenziale nella Repubblica d'Irlanda* p. 5
- II. Luigi Blanco, *Regionalismo e regionalizzazione nella storia d'Italia* p. 25
- III. Mario Ciampi, *Democrazia e progettazione costituzionale nel "Codice di Camaldoli"* p. 48
- IV. Anna Laura Sanfilippo, *Il divorzio e l'aborto nel pensiero di Ada Alessandrini* p. 80

A questo numero hanno collaborato:

GIAN MARCO SPERELLI, Laurea magistrale in Scienze politiche presso Università Lumsa di Roma

LUIGI BLANCO, Professore Ordinario di Storia delle istituzioni politiche presso l'Università di Trento

MARIO CIAMPI, Ricercatore e Docente di Storia delle istituzioni politiche, Università Guglielmo Marconi di Roma

ANNA LAURA SANFILIPPO, Dottore di ricerca in Storia dell'Italia contemporanea presso l'Università di Roma Tre

Gian Marco Sperelli - *Il settennato presidenziale nella Repubblica d'Irlanda*

#### SOMMARIO

Attraverso l'analisi del dibattito storico sulle origini del settennato presidenziale in Irlanda, si propone una ricostruzione comparata dei modelli costituzionali europei, che hanno avuto una diretta influenza sull'evoluzione del ruolo della Presidente della Repubblica nel sistema politico irlandese.

#### SUMMARY

Through the analysis of the historical debate concerning the origins of the Irish presidential septennate, the essay gives an outline of the European constitutional models, which had a direct influence on the evolution of the presidential role within the Irish political system.

Luigi Blanco - *Regionalismo e regionalizzazione nella storia d'Italia*

#### SOMMARIO

Il saggio ripercorre in forma estremamente sintetica i principali nodi relativi alla «questione regionale» nell'esperienza politico-costituzionale dell'Italia unita. A partire dai progetti Farini e Minghetti, che non ebbero successo, si sofferma sulle difficoltà del processo di regionalizzazione in Italia fino alla istituzione prima delle regioni a statuto speciale, nell'immediato secondo dopoguerra, e poi di quelle a statuto ordinario.

#### SUMMARY

The essay focuses concisely on the «regional question» in the politicalconstitutional history of united Italy. Starting with the analysis of the unsuccessful Farini's and Minghetti's projects, it deals with the difficulties of the regionalization process in Italy until the establishment after the World War II of the regions under special statute first and of those under ordinary statute later.

Mario Ciampi - *Democrazia e progettazione costituzionale nel "Codice di Camaldoli"*

#### SOMMARIO

Il Codice di Camaldoli è tra i documenti principali che prepararono la transizione dal fascismo alla democrazia, ma è anche il contributo più coerente e unitario della classe dirigente cattolica alla progettazione costituzionale degli anni 1943-1945. Il saggio si focalizza in particolare su questi aspetti e sul modello di democrazia che viene descritto dagli enunciati camaldolesi, in una discontinuità almeno parziale con le tradizionali costituzioni liberali. Più arduo è stabilire, nella ricostruzione del dibattito tra i protagonisti, cosa il Codice abbia ripreso dalla dottrina sociale precedente e quanto sia nuova la "terza via" tracciata a Camaldoli.

#### SUMMARY

The Code of Camaldoli is one of the most significant documents contributing to the transition from Fascism to democracy, but it is also the most coherent and articulated contribution of the Catholic ruling class to the constitutional project during the period 1943-1945. This essay focuses on these constitutional aspects and the model of democracy described by the statements of Camaldoli, in a partial discontinuity with the traditional liberal constitutions. By recalling and reconstructing the debate of the protagonists, the essay will attempt to understand how much the Code was influenced by the previous social doctrine and how new is the "third way" set in Camaldoli.

## SOMMARIO

Il saggio si propone di analizzare il tema dell'aborto e del divorzio nel pensiero di Ada Alessandrini, ripercorrendo i momenti salienti del suo impegno civile: dall'abbandono dell'Udi, che aveva abbracciato favorevolmente la causa divorzista avvicinandosi al movimento femminista, al suo impegno nelle battaglie referendarie sul divorzio e sull'aborto. Cattolica intransigente, antifemminista, antidemocratica, ma di sinistra per auto-definizione, l'Alessandrini propose un modello di politica e società alternativa alla società consumistica, sessantottina e femminista. Nello specifico, il saggio mostra come dalla piena adesione ai principi morali e religiosi potesse nascere un grande progetto politico democratico, capace di garantire unità e pace sociale tra marxisti e cattolici. Ada Alessandrini guardava al Pci come destinatario di questo ordine etico, poiché capace di esprimere valori morali non edonistici e realmente democratici. In questo modo l'Alessandrini tentava di risolvere il conflitto profondamente vissuto in quegli anni, tra morale conservatrice e modernizzazione/secolarizzazione. Al contrario, il cambiamento di rotta del Pci sui problemi del divorzio e dell'aborto l'avrebbe spinto ad abbandonare definitivamente la politica attiva.

## SUMMARY

The essay aims to analyse the issues of abortion and divorce in the thought of Ada Alessandrini, retracing the salient moments of her civil commitment: from her leaving the Udi (Italian Women Union), which had been involved in the divorce issue through the feminist movement, to her embracing the referendum struggles about divorce and abortion. Intransigent Catholic, anti-feminist, anti-Christian party, but left by self-definition, Alessandrini proposed a model of politics and society alternative to consumerism and to '68 and feminist culture. Specifically, the essay illustrates that, by adhering to moral and religious principles, there emerges a great democratic political project which might guarantee unity and social peace between Marxists and Catholics. Ada Alessandrini addressed the PCI (Italian Communist Party) as the recipient of this ethical order, since it was capable of expressing non-hedonistic and truly democratic moral values. In this regard, Alessandrini tried to resolve the contemporary conflict between conservative morality and modernization/secularization. On the contrary, the change of course of the PCI about the problems of divorce and abortion would have made her abandon her political activism.

## I. Il settennato presidenziale nella Repubblica d'Irlanda

di Gian Marco Sperelli

### 1. Introduzione

Una ricognizione storiografica sul settennato presidenziale irlandese non può prescindere da alcune brevi e necessarie considerazioni sulla nascita del Libero Stato d'Irlanda, costituitosi a seguito del Trattato anglo-irlandese del 1921<sup>1</sup>. Il Parlamento eletto nel 1922 svolse il compito di redigere la carta costituzionale del nascente Stato irlandese, a cui mancò – a dire il vero – sin dall'inizio una reale autorità e indipendenza costituzionale, a causa del divieto ( art. 50) di apportare emendamenti al testo, che si dimostrassero palesamente in contrasto con il Trattato di *semi-indipendenza* dal Regno Unito del 1921.<sup>2</sup> Tale *vulnus* costi-

---

<sup>1</sup> La costituzione del Free Irish State del 1922 fu il primo traguardo ottenuto dall'élite repubblicana irlandese nel martoriato processo di indipendenza nazionale dal Regno Unito. Fu, ad ogni modo, la vittoria di un'impostazione realistica e moderata, che consentì al nascente Stato irlandese l'avvio di un graduale processo di emancipazione dalla Corona britannica, prima sotto forma di *dominion* e poi come Stato sovrano e indipendente nel 1949, a seguito della promulgazione del *Republic of Ireland Act*. Cfr. T. Garvin, 1922. *The birth of Irish democracy*, Gill and Macmillan Ltd, Dublin, 2005.

<sup>2</sup> O. Doyle, *The Constitution of Ireland. A contextual analysis*, Hart, Oxford 2018, p. 8.

tuzionale minò pesantemente la legittimità del neonato ordinamento irlandese, rappresentando di fatto la premessa fondamentale della seconda Costituente irlandese nel '37, sotto l'impulso e la direzione politica del Primo Ministro De Valera.

De Valera, indiscusso padre fondatore della Repubblica irlandese, si fece promotore tra il 1935 e il 1937 del processo di drafting di una nuova carta costituzionale, affidando l'incarico ad un comitato ristretto di giuristi ed esperti, coordinati dall'allora *legal advisor of External Affairs*, John Hearne<sup>3</sup>. Approvato dal Parlamento (Dáil), il testo venne *plebiscitato* con il 56.5% dei voti contro il 43.5%, con un'ampia partecipazione del corpo elettorale (75.8%). Molte voci critiche si levarono dai banchi dell'opposizione parlamentare per denunciare i rischi di una spirale autoritaria, innescata dall'azione di De Valera. Effettivamente, in linea teorica, la procedura costituzionale seguita fu per molti aspetti un "atto rivoluzionario", a causa della ferma volontà di recidere i legami giuridici con Westminster, sanciti dal già citato art. 50 della Costituzione del 1922. Il fondamento dell'ordinamento istituzionale irlandese non era, dunque, più da ricercare nel Trattato con il Regno Unito del 1921, ma dalla stessa volontà popolare dei cittadini d'Irlanda, come dichiarato all'interno dello stesso preambolo della costituzione:

«We, the people of Éire, [...]»  
Do hereby adopt, enact, and give to ourselves this

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 12. Hearne fu il *draftsman* della prima bozza della carta costituzionale, coadiuvato dall'economista James Maurice Moynihan, allora *Secretary to the Government* e successivamente nominato Governatore della Banca centrale d'Irlanda dal 1960 al 1969.



Constitution»<sup>4</sup>.

L'introduzione del referendum, come strumento di legittimazione popolare della nuova "Magna Charta" irlandese, fu invero un *unicum* nel panorama delle costituzioni europee del primo dopoguerra<sup>5</sup>. Essendosi concluso con l'adozione del *Republic of Ireland Act* nel 1949, il processo di indipendenza politica irlandese anticipò di un trentennio la parabola costituzionale di un altro storico *dominion* britannico come quello canadese, in virtù della firma del *Constitution Act* del 1982, con cui

---

<sup>4</sup> Il testo della costituzione è consultabile al seguente link <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?ar-tid=4489&dpath=document&dfile=16052006035028.pd>. Lo stesso De Valera ribadì il fondamento della nuova carta costituzionale irlandese con un radio messaggio alla Nazione il 30 aprile 1937, affermando che: «By the people only, through the *Referendum*, can the National Constitution be amended. The sovereignty resides in them as their inalienable and indefeasible right. Every elector who casts his vote in favour of the adoption of this Constitution will in effect be subscribing his name to the proposition that in this country the people and the people alone are the masters». Trascrizione del radio messaggio alla Nazione di Eamon De Valera, ora presente in G. Hogan, *The origins of the Irish constitution, 1928-1941*, Royal Irish Academy, Dublin 2012, p. 536.

<sup>5</sup> Il varo della nuova costituzione tramite l'istituto referendario fu una vera innovazione, se si considera il fatto che nessuno dei testi costituzionali redatti dopo il conflitto mondiale fu poi sottoposto al giudizio dello stesso corpo elettorale. Secondo quanto previsto, inoltre, agli articoli 46 e 47, le modifiche alla costituzione devono essere sancite esclusivamente tramite consultazione referendaria.

si venne a concludere il “rimpatrio della costituzione” (*patriation*) in Canada, sancendone definitivamente l’indipendenza dal vecchio *Commonwealth* britannico<sup>6</sup>.

## 2. Il settennato irlandese tra l’eredità di Westminster e l’influenza dell’Europa continentale

La cesura con Westminster è, tuttavia, da ricondurre su un piano prettamente politico e retorico, perché da un punto di vista costituzionale la reminiscenza del modello inglese nell’ordinamento istituzionale della Repubblica d’Irlanda appare evidente. Questo aspetto emerge chiaramente dall’analisi del profilo del Capo dello Stato, così enucleato agli articoli 12,13 e 14 della costituzione, nel riprendere il modello del vecchio *Governor General* di Sua Maestà. Ad una prima lettura il Presidente della Repubblica appare come una figura esclusivamente cerimoniale, nonostante disponga formalmente di poteri molto estesi ( Comandante supremo delle Forze armate, conferimento dell’incarico al Primo Ministro su indicazione del Parlamento, nomina delle più alte cariche giudiziarie, oltre alla prerogativa di rimettere dinanzi alla Corte suprema il giudizio di costituzionalità delle leggi), in realtà quest’ultimi sono fortemente limitati in base al comma 9 dell’articolo 13, che stabilisce l’esercizio di tali prerogative da parte del Capo dello Stato soltanto di comune accordo con l’Esecutivo<sup>7</sup>. La schematizzazione, tuttavia, della sovrapposibilità del *Governor General* con il Capo di Stato

---

<sup>6</sup> In merito al “rimpatrio” dell’*amending power* nel sistema costituzionale canadese, si rimanda a *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffa*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1985, pp. 1065 ss.

<sup>7</sup> O. Doyle, *op. cit.*, p. 17.

repubblicano risulta ad ogni modo una lettura restrittiva, alla luce delle influenze dell'Europa continentale nel delineare il profilo del Presidente della Repubblica<sup>8</sup>. In tal senso, un ruolo decisivo nel processo di *drafting* della costituzione irlandese lo ebbe la costituzione weimariana del 1919 in merito alla figura del Capo dello Stato, prevedendone l'elezione diretta tramite suffragio universale con possibilità di rinnovo del mandato per altri sette anni<sup>9</sup>. Come ha notato J.M. Kelly:

«The office and functions of the President, which had to be devised from scratch in 1937, exhibit so many secondary resemblances to the office and functions of the President of the Weimar Republic under the constitution of 1919 that a direct importation must be suspected»<sup>10</sup>.

A differenza della costituzione tedesca del primo dopoguerra, tuttavia, il comitato ristretto di redazione della Carta costituzionale irlandese si orientò a favore di un modello presidenziale dalle capacità di *contro-bilanciamento* del sistema politico, non assecondando in nessun modo le tendenze *leaderistiche* dell'architettura costituzionale *weimariana*, come testimoniato dall'art. 48 del testo del 1919<sup>11</sup>. Anche qui a giocare un ruolo di primo piano, nel delineare la figura del Capo dello Stato, fu il “Thomas Jefferson irlandese”, ovvero il già citato *legal adviser*

---

<sup>8</sup> D.K. Coffey, *Drafting the Irish constitution 1935-1937. Transnational Influences in Inter-War Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2018.

<sup>9</sup> O. Doyle, *op. cit.*, p. 77.

<sup>10</sup> J.M. Kelly, *Irish constitution*, First Edition. Dublin, Jurist Publishing Co., 1980, pp. 224-225.

<sup>11</sup> Cfr. [http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19190811\\_germaniaWeimar\\_ita.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19190811_germaniaWeimar_ita.pdf).

to *External Affairs*, J. Hearne<sup>12</sup>. Sempre Hearne proseguì nel proprio lavoro, apportando altre correzioni al testo tra il novembre e il dicembre del 1936, poi rivisto personalmente dal Primo ministro De Valera. Questa versione rappresentò lo schema fondamentale per il testo definitivo della costituzione del 1937, articolando e definendo maggiormente le prerogative e i poteri del Capo dello Stato<sup>13</sup>.

In merito a questo, il nodo cruciale della questione verteva intorno alla possibilità di scioglimento anticipato del Parlamento da parte del Presidente. La bozza della costituzione, discussa dal *Cabinet* nell'ottobre del 1936, affermava all'art. 7 che:

«The president shall summon and dissolve the Oirechtas (Parliament) on the advice of the Prime Minister. Provided, however, that the Oirechtas shall be not dissolved on the advice of a Prime Minister who has ceased to retain the support of a majority in Dàil Eireann ( Lower House)»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sul rapporto di collaborazione, in merito alle modalità di stesura della prima bozza della costituzione, tra J. Hearne e Séan Moynihan, si segnala la missiva ricevuta da quest'ultimo dal *legal adviser to External Affairs* il 18/05/1935: «[...] The next stage of the work would appear to be to recast those Articles of the Constitution of 1922 which it is intended to retain but which have been found defective in one way or another during the past twelve years. The draft heads now submitted would, it is thought, form a suitable basis for a general discussion with the President at this stage on the scope of the project as a whole». G. Hogan, *op. cit.*, p. 172.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>14</sup> Art. 13 nella versione definitiva del 1937.

Dalla formulazione dell'articolo, si intuisce l'evidente rimando al modello britannico, in cui il potere d'iniziativa di scioglimento anticipato del Parlamento spetta al Primo Ministro, a differenza del modello continentale *semi-parlamentare*, in cui è il capo dello Stato – in quanto posto “en dehors” rispetto al sistema politico – ad essere il detentore di tale potere, in accordo con la celebre definizione del Capo dello Stato in un regime costituzionale data da Constant agli inizi del XIX secolo<sup>15</sup>. Sulla questione tornò Arthur Matheson, *Parliamentary Draftsman*, incaricato dal Primo Ministro De Valera di armonizzare il testo nella sua interezza, proponendo la seguente formula in un memorandum del 2 marzo 1937:

«The President may refuse to dissolve the Oireachtas on the advice of a head of the Government who has ceased to retain the support of a majority in Dàil Eireann»<sup>16</sup>.

A poche settimane di distanza, Stephen Roche, all'epoca Segretario del Dipartimento di Giustizia, inviava al *Minister for Justice* Rutledge in una nota una serie di osservazioni sul futuro art. 13 della costituzione:

«When has a *Taoiseach* (Prime Minister) “ceased to retain the support of a majority in Dàil Eireann”? What is the test? Might it not be well to avoid any possibility of disagreement on that point? One possible way would be that the *Taoiseach* should first get a motion

---

<sup>15</sup> *Principi di politica*, trad. it. a cura di Stefano de Luca, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

<sup>16</sup> G. Hogan, *op. cit.*, p. 315.

carried in Dàil such as : “That in opinion of the Dàil it is advisable that the Dàil be dissolved”»<sup>17</sup>.

In questo frangente si può notare l'*ibridazione* dei due modelli (britannico e continentale) nella scelta dei “costituenti” irlandesi, perché viene sottolineata la discrezione<sup>18</sup> con cui il

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 376-377.

<sup>18</sup> Discrezione sancita come assoluta all'art. 13.2.2 del testo definitivo della costituzione. Si tratta dell'unico potere discrezionale esercitabile dal Presidente senza la previa consultazione del *Council of State*, composto da titolari di incarichi di rilievo costituzionale ( Primo e Vice-Ministro, Ministro della Giustizia, Presidente Corte d'Appello e dell'Alta Corte di Giustizia, Procuratore generale e i Presidenti dei due rami del Parlamento) gli ex Presidenti della Repubblica, Capi di Governo, Ministri della Giustizia, oltre a sette membri di nomina presidenziale. Su quest'ultima prerogativa presidenziale fu espressa più di qualche riserva, come dimostrato da una missiva dell'ex senatore James G. Douglas a Michael McDunphy, *Assistant Secretary* dell'*Executive council*, del 21 maggio 1937: «[...] I don't like the creation of seven councillors of State by the President who has the power to remove them. I think that the position of Councillor of State should be a life appointment and be an honour which the Executive Council should be able to give persons irrespective of party who have given good service to the country. I think the choice of persons to have this honour should be in the hands of the Executive». Vedi G. Hogan, *op. cit.*, p. 568. Il *Council of State*, organo di rilievo costituzionale di tipo consultivo del Presidente della Repubblica, rappresenta indubbiamente un interessante *unicum* dell'architettura costituzionale della Repubblica d'Irlanda. Nel decennio successivo, tuttavia, anche nel dibattito costituente italiano del secondo dopoguerra, vi fu nella se-

Capo dello Stato ha facoltà di negare lo scioglimento anticipato del Parlamento in caso di ritiro della fiducia parlamentare al Primo Ministro. Il Presidente rimane, comunque, obbligato ad accettare la richiesta del Capo del Governo, a meno che quest'ultimo non abbia perso il supporto della propria maggioranza parlamentare. È da notare come questa eventualità non si sia mai verificata nel corso della storia politica d'Irlanda. Tuttavia, il *potere di veto* del Presidente si manifestò chiaramente in un'occasione durante la Presidenza di Mary Robinson nel 1994. In quella circostanza avrebbe potuto esercitare<sup>19</sup> il suo potere discrezionale di respingimento della richiesta di dissoluzione del Parlamento. L'allora Primo Ministro Reynolds, pur non avendo

---

conferma sotto-commissione la proposta del deputato comunista Umberto Nobile di istituire un *Consiglio Supremo della Repubblica*, composto da 506 membri di nomina parlamentare e con competenze consultive su molte materie attribuite al Capo dello Stato: convocazione e scioglimento delle due Camere, esercizio del diritto di grazia, attribuzione e revoca dello stato d'assedio, ratifica dei trattati internazionali, nomina e revoca dei rappresentanti diplomatici. La replica del giurista della Dc Tosato – sostenuta in maggioranza dai membri della sotto-commissione – fu perentoria: «[...] Tale istituto altererebbe il principio fondamentale su cui si fonda il Governo parlamentare, che è basato sull'esistenza di un Capo dello Stato monocratico, il quale non sopporta come suo vicino un organo consultivo distinto dal Governo». La critica di Tosato era volta a respingere ad ogni costo il tentativo di de-potenziare il ruolo del Capo dello Stato, di fronte al crescente peso politico dei partiti. Inoltre, vi era il rischio concreto di trasformare il Consiglio Supremo della Repubblica in un organo costituzionale del tutto peculiare al *Praesidium* sovietico. *Atti Assemblea Costituente – Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946.*

<sup>19</sup> Cfr. O. Doyle, *op. cit.*, p. 76.

ricevuto un voto di sfiducia dalla Camera bassa, aveva comunque perso definitivamente l'appoggio della propria maggioranza. A quel punto, il Capo dello Stato fece trapelare dalla Presidenza la propria indisponibilità ad uno scioglimento anticipato delle Camere. Reynolds si adeguò al *diktat* presidenziale non formulando nessuna richiesta ufficiale al Capo dello Stato<sup>20</sup>.

Ancora una volta, nel lungo itinerario europeo del settennato presidenziale, a cavallo tra XIX e XX secolo, la peculiarità di questo istituto veniva a manifestarsi nel modello irlandese: il parziale potere di indirizzo politico e di “veto” nei confronti del sistema dei partiti, reso possibile da una durata del mandato presidenziale non in linea con il *ciclo* delle maggioranze parlamentari. Tale ragionamento ci porta a riconsiderare la figura del Capo dello Stato in Irlanda lungi dall'essere un semplice “cerimoniere” della vita istituzionale del Paese. La centralità del Presidente emerge non soltanto dall'analisi del dibattito sulla carta costituzionale del 1937, ma anche dalla discussione parlamentare sul *Presidential Election Bill* del 1937, approvato al fine di regolare la prima tornata elettorale presidenziale della storia irlandese<sup>21</sup>. Nel corso della seduta del 6 ottobre 1937, Sean Ceallaigh, *Minister for Local Government and Public Health*, illustrava nella sua relazione introduttiva l'assoluta novità delle modalità d'elezione del Capo dello Stato, sancite dal testo costituzionale da poco promulgato:

---

<sup>20</sup> G. Hogan, *Ceremonial role by far most important*, *The Irish times*, 21 ottobre 1997.

<sup>21</sup> All'articolo 12 della costituzione, si stabilisce l'elezione diretta del Presidente tramite sistema proporzionale con il meccanismo peculiare irlandese del voto *singolo trasferibile*.



«The procedure for the election of a President of Ireland, as outlined in the Constitution, is a new thing for which there is no analogy in present or former legislation; parts of that procedure closely resemble different parts of procedure in relation to other elections; but taken as a whole, it is a procedure for which no model exists. [...] The Bill will come into operation immediately after the coming into operation of the Constitution. The dates for the various stages of the election will be appointed by order of the Minister for Local Government. [...] The Constitution requires a nomination to be made by not less than 20 members of the Oireachtas, or by the councils of four county or county borough councils»<sup>22</sup>.

Sempre il Ministro Ceallaigh presentava più nel dettaglio il nuovo meccanismo elettorale:

«The quota will be half the total number of valid votes plus one. If there are only two candidates no further counting will be necessary. One candidate will have the quota, except in the most unlikely case of each candidate having the same number of votes. In such a case, the returning officer will decide by lot to be taken as prescribed by the rules. If there are three or more candidates, and no candidate has a quota the presidential returning officer will eliminate the candidate with the lowest number of votes and transfer the papers according to second preferences. [...] On completion of the counting of the votes the returning officer will send to the Taoiseach a certificate stating the name of the candidate elected, the total number of votes given for each candidate and any transfer of votes made»<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Il dibattito in merito al *Presidential Election Bill* è consultabile sulla pagina web del Parlamento irlandese al seguente link: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1937-10-06/41/>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

Le critiche maggiori, tuttavia, vertevano ancora intorno alla validità costituzionale del *plebiscito* di luglio, come testimoniato dalle parole di William Thomas Cosgrave, leader del partito d'opposizione:

«The Bill, as presented, I suppose follows out what has been adopted, or is said to have been adopted in the Constitution. The Minister did not give us the figures of the votes on the Constitution either as regards the number of votes cast in favour of it, the number of votes cast against it, the number of invalid votes and the number of people who voted altogether on the Constitution. If my recollection is correct, less than a majority of the votes cast were cast in favour of the Constitution. I believe that in all but four constituencies the law which was enacted here was disobeyed and votes were counted which had “yes” or “no” on them instead of “X”. The Minister, I think, had charge of that particular measure and I am taking it that it is held in his Department and by the Executive Council that the Constitution is passed»<sup>24</sup>.

La replica del Ministro fu perentoria indicando nella sovranità popolare il perno della legittimità dell'iter giuridico, seguito dal Governo De Valera nel far approvare la nuova costituzione:

«Well, I suppose we will hear a lot for many days to come on that same issue, but no Deputy in the House will be able to say that the Constitution has not been passed. It has. I hope the Deputy is satisfied. This Bill being largely a question of machinery, we will be happy to give consideration to any useful or practical suggestion that will improve it, tighten it up, show us any loop-holes, or places where

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

the machinery could be made more useful and made to work more smoothly»<sup>25</sup>.

Il sottofondo delle rimostranze di Cosgrave, in realtà, sia nel riproporre il tema della liceità della costituzione che nel criticare il suddetto disegno di legge costituzionale, si muoveva in una invettiva di più ampio respiro sull'intero progetto politico-istituzionale portato avanti da De Valera e dal suo Esecutivo. Ritornava il *leitmotiv* delle opposizioni parlamentari sul presunto tentativo di instaurazione di un regime autoritario da parte del *Fianna Fail*, argomento riproposto in quella seduta del 6 ottobre dal Professor Marcus O'Sullivan:

«There was one point raised by Deputy Cosgrave, in addition to those that the Minister has not dealt with, namely, the question of personating agents. It arises and gets increased importance in this way. The Minister may remember that we were frequently told that the occupant of this office was to be a non-political personage and that, as far as possible, even in the election itself, the whole thing would be raised above the level of sordid Party politics. I observe the Minister solemnly nodding his head at this as if he believed it»<sup>26</sup>.

Dopo il primo passaggio nella Commissione Affari pubblici, il testo fu sottoposto al vaglio della Commissione Finanza per tre sedute, prima di essere licenziato definitivamente il 17 novembre con il voto parlamentare conclusivo. Pur mostrando un evidente e conclamato scetticismo, il *Fine Gael* – il principale

---

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

partito d'opposizione – si allineò al testo definitivo del Presidential Election Bill con la dichiarazione di voto favorevole al provvedimento di Michael Brennan:

«We feel that it is open to a lot of abuse, and that the machinery provided does not appear to be in position to cope with the abuses that we are afraid will crop up. The really weak points in the Bill are, I am afraid, still in it. I do not think the Minister's inventive genius has helped him on this occasion, as there are some very big points not covered, particularly with regard to anything that might be done to prevent personation by people interested in this election. I am afraid the Minister has failed to deal with that in the Bill. Although we are agreeing to the passing of this measure, we feel that it is a futile attempt to elect some person in a loose kind of way, and that the machinery provided will be nothing more than a kind of cover or sham. However, the Bill has been dealt with and we are agreeable to let it go through»<sup>27</sup>.

L'atteggiamento dell'opposizione anticipò peraltro l'esito delle prime elezioni presidenziali irlandesi nel 1938, che altro non furono se non una negoziazione tra i due partiti principali del Parlamento: il *Fianna Fail* e il *Fine Gael*. Il risultato della contrattazione fu la nomina alla Presidenza della Repubblica di Douglas Hyde (noto linguista e difensore della lingua gaelica), estraneo alle logiche della contrapposizione politica bipolare della nascente Repubblica d'Irlanda. Fattore non secondario della sua nomina fu la dichiarata fede protestante del neo

---

<sup>27</sup> Vedi <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1937-11-17/51/>, seduta del 17 novembre 1937.

Presidente, per scongiurare ulteriori polemiche sulla carta costituzionale del '37, ritenuta da alcuni settori dell'opinione pubblica fin troppo "filo-cattolica"<sup>28</sup>.

### 3. *Evoluzione e nuove prospettive della Presidenza della Repubblica irlandese*

L'elezione concordata di Hyde non è stato, tuttavia, un caso isolato, se si considera che tale prassi parlamentare si è ripetuta sei volte nel corso della storia politica irlandese. Tutto ciò potrebbe condurci a considerare – ancora una volta – il settennato presidenziale in Irlanda come la mera e semplice *transizione* funzionale del ruolo del vecchio *Governor General*, all'interno dell'ordinamento repubblicano dal 1937 in poi. A partire dal 1945, infatti, la Presidenza della Repubblica fu appannaggio del *Fianna*

---

<sup>28</sup> La storiografia irlandese si è a lungo interrogata sul ruolo giocato dalle gerarchie ecclesiastiche, durante la fase di stesura e di discussione della costituzione. L'interlocutore principale tra il mondo ecclesiale e il Governo di De Valera fu, senza ombra di dubbio, John Charles McQuaid, Presidente del Blackrock College di Dublino dal '31 al '39 e dal 1940 Arcivescovo di Dublino. Gli storici si sono divisi per decenni sul reale contributo apportato da McQuaid alla costituzione: taluni lo hanno dipinto come un *deus ex machina* della carta costituzionale, altri, invece, ne hanno ridimensionato l'influenza avuta sullo stesso De Valera. La prima tesi è stata totalmente sposata dal J. Cooney, *John Charles McQuaid, Ruler of Catholic Ireland*, The O'Brien Press Ltd., (seconda edizione), Dublino 2009; la seconda ipotesi interpretativa è stata, invece, abbracciata da D. Keogh e A. McCarthy nel loro volume, *The Making of the Irish Constitution 1937*, Mercier Press, The University of Chicago 2007.

*Fail* fino al 1973, presentando due veri “cavalli di razza” (a differenza della prassi tenuta nel caso italiano) per la prima carica dello Stato: Sean T O’Kelly (1945-1959)<sup>29</sup> e Eamon De Valera (1959-1973).

Nel 1974, a seguito della prematura scomparsa del Presidente Erskine Childers, la candidatura di Cearbhall O’Dalaigh fu la riproposizione dello schema che aveva portato alla Presidenza della Repubblica Douglas Hyde, in quanto espressione della convergenza trasversale dei partiti in seno al Parlamento. L’elezione di O’Dalaigh è da contestualizzare negli anni del feroce e drammatico scontro dei militanti dell’Ira nei territori dell’Irlanda del Nord, antico *vulnus* all’unità nazionale irlandese. Nel 1976 la situazione si fece ancora più difficile, quando lo stesso Capo dello Stato, in base a quanto previsto dall’articolo 26 della costituzione, sollevò una questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte Suprema in merito ad alcune disposizioni dell’*Emergency power bills*, ovvero la legislazione “anti-Ira” approvata dall’Esecutivo<sup>30</sup>. Lo scontro inter-istituzionale raggiunse il suo apice, a seguito di una durissima presa di posizione<sup>31</sup> del Ministro della Difesa nei confronti della con-

---

<sup>29</sup> Benché meno ingombrante dell’ex primo Ministro De Valera, O’Kelly era certamente una figura dal peso politico notevole, in virtù del fatto che fu *Deputy Prime Minister* sotto De Valera dal ’37 al ’45, ricoprendo contemporaneamente la carica di Ministro delle Finanze dal ’39 al ’45.

<sup>30</sup> Cfr. O. Doyle, *op. cit.*, p. 78. Tale prerogativa presidenziale è stata, comunque, esercitata solo in quattordici casi e solo in sette di essi la Corte Suprema ha riscontrato profili di incostituzionalità.

<sup>31</sup> In quella circostanza il Ministro della Difesa definì il Capo dello Stato come una vera e propria “*thundering disgrace*” per la Nazione.

dotta del Presidente. Quest'ultimo richiese il licenziamento immediato del Ministro al Capo del Governo, che esprime al Capo dello Stato la propria contrarietà a tale misura. O'Dalaigh si sentì, a quel punto, costretto a dare le proprie dimissioni, dimostrando il perimetro d'azione piuttosto circoscritto della Presidenza della Repubblica in quel frangente storico.

Soltanto nel 1990, con l'elezione alla Presidenza di Mary Robinson, la situazione subì un profondo mutamento. Giurista di indiscusso prestigio e docente di diritto costituzionale<sup>32</sup> di lungo corso presso il Trinity College di Dublino, la Robinson fu la prima donna, nonché la prima esponente del *Labour Party* irlandese, ad essere eletta come Capo dello Stato. Il suo settennato presidenziale si distinse, per la prima volta, per l'uso incisivo del *potere di esternazione* da parte del Presidente, in merito soprattutto all'annosa questione della pacificazione con l'Irlanda del Nord.

---

<sup>32</sup> Nell'ultimo trentennio, in modo particolare durante le Presidenze della Robinson e della McAleese, si è consolidata la prassi di candidare- da parte delle principali forze politiche- personaggi eminenti del mondo accademico con un profilo politico non così divisivo e ingombrante, tale da poter ottenere un consenso dall'intero arco parlamentare. Lo stesso discorso è valido per l'attuale Presidente Michael Higgins. Infatti, quest'ultimo, benché la lunga militanza e carriera politica nel partito laburista, si è sempre distinto per il suo encomiabile impegno per la difesa, la diffusione della lingua e della cultura irlandese. Quella di Higgins è stata una "battaglia" politica trasversale e tutt'altro che secondaria in un Paese come l'Irlanda, che ha vissuto notoriamente una durissima e drammatica lotta per il conseguimento della propria indipendenza e unità politica, durante la prima metà del XX secolo.

Sulla stessa falsariga si mosse il nuovo Capo dello Stato McAleese, esponente di vecchia data del *Fianna Fail* eletta nel 1997, che seppe, tuttavia, ritagliarsi un ruolo piuttosto autonomo e *assolutamente super-partes* dallo scontro politico. Impegnata assiduamente nel processo di riconciliazione tra protestanti e cattolici in Irlanda, proprio in concomitanza con la firma del *Good Friday Agreement* (Accordo del “venerdì Santo”) tra l’Eire e l’Irlanda del Nord, il Presidente McAleese fu il primo Capo di Stato della Repubblica irlandese a ricevere la visita ufficiale di un monarca della Gran Bretagna dopo oltre settant’anni d’indipendenza politica del Paese<sup>33</sup>.

Con l’inizio degli anni ’10 del XXI secolo, a denotare la fase di transizione e di svolta della storia politica irlandese, fu l’istituzione della Presidenza della Repubblica, grazie ancora una volta alla durata *anti-ciclica* del mandato presidenziale e al prestigio della prima carica dello Stato, intesa sempre più come figura al di sopra delle parti nella dialettica politica quotidiana. L’attuale Presidente Higgins, eletto nel 2011 come candidato laburista, ha saputo interpretare il proprio ruolo istituzionale, alla luce di questa nuova fase storica irlandese, ma anche europea, contrassegnata dai duri contraccolpi della crisi dei mercati finanziari del 2007-2008. Higgins è andato, tuttavia, oltre i suoi predecessori, estendendo il *potere di esternazione* presidenziale anche a materie strettamente economiche, di norma esclusivamente di competenza dell’Esecutivo, anche in semplice sede di dibattito. Allargando il consueto perimetro d’azione del Capo dello Stato, Higgins ha ammonito la classe politica irlandese ed europea nel considerare: «our people as dependent variable to

---

<sup>33</sup> Fu la regina Elisabetta II a compiere la prima visita di Stato in territorio irlandese, in rappresentanza della monarchia britannica.



the opinions of rating agencies, unlike the Parliaments, agencies unaccountable to any demos»<sup>34</sup>.

Nella nostra panoramica riemergono, dunque, i due tratti salienti del settennato presidenziale irlandese sin dai tempi della costituente del '35-37: la durata del mandato come capacità *anticiclica* per il Presidente di porsi al di fuori e al di sopra dell'arco politico-parlamentare, sostenuta al tempo stesso da una elezione popolare. Tale investitura diretta del corpo elettorale consente al Capo dello Stato, pur in presenza di una funzione e di un ruolo ancora fortemente cerimoniale, di incarnare il ruolo di emblema e di garante della società civile nei temi maggiormente sentiti dall'intera cittadinanza<sup>35</sup>.

**Gian Marco Sperelli**

## SOMMARIO

Attraverso l'analisi del dibattito storico sulle origini del settennato presidenziale in Irlanda, si propone una ricostruzione comparata dei modelli costituzionali europei, che hanno avuto una diretta influenza sull'evoluzione del ruolo della Presidente della Repubblica nel sistema politico irlandese.

## SUMMARY

Through the analysis of the historical debate concerning the origins of the Irish presidential septennate, the essay gives an outline of the

---

<sup>34</sup> Dichiarazione del Presidente Higgins presso il Parlamento Europeo del 17 aprile 2013, [www.thejournal.ie/michael-d-higgins-speech-european-parliament-873314-Apr2013/](http://www.thejournal.ie/michael-d-higgins-speech-european-parliament-873314-Apr2013/).

<sup>35</sup> Cfr. O. Doyle, *op. cit.*, p. 79.

European constitutional models, which had a direct influence on the evolution of the presidential role within the Irish political system.

## **II. Regionalismo e regionalizzazione nella storia d'Italia\***

di *Luigi Blanco*

Il tema oggetto di questo breve intervento è troppo vasto perché possa essere ripercorso con una minimale pretesa di completezza nelle poche e sintetiche pagine ad esso dedicate. Cercherò dunque soltanto di tracciare le linee di fondo del processo che ha condotto nella storia dell'Italia unita dal regionalismo alla regionalizzazione, senza scordare le spinte, invero molto forti e radicate dell'antiregionalismo o meglio del centralismo; regionalizzazione implementata infine solo nella carta costituzionale repubblicana, e attuata per di più con molto ritardo, almeno per quanto concerne le regioni a statuto ordinario. Va inoltre precisato, qualora ve ne fosse bisogno, che «regione» è un concetto polisemico: si pensi agli aggettivi di cui spesso è accompagnato (naturale, storica, economica, funzionale, costituzionale, ecc.) e che indicano aspetti fondamentali, ma anche strettamente intrecciati, quando si analizza il concreto svolgimento della questione regionale, segnato oltretutto dalla lotta politica e dalle specifiche modalità dello sviluppo economico del nostro paese.

Fatta quest'ultima precisazione, mi sembra sia necessario esplicitare almeno tre premesse per chiarire ciò che si intende per regionalismo e regionalizzazione e soprattutto per definire

---

\* Si pubblica, con le indispensabili integrazioni e note, il testo dell'intervento svolto nella sala del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Trento, in occasione della commemorazione del sessantesimo anniversario dell'approvazione dello statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.

il contesto storico e problematico entro cui questi processi si collocano nel nostro caso.

Prendendo a prestito le parole e le riflessioni di Lucio Gambi, lo studioso di geografia storica più importante del secondo dopoguerra italiano<sup>1</sup>, il cui nome tornerà ancora in questo mio intervento, si può affermare che mentre per “regionalizzazione” si intende una «operazione di cui qualunque Stato in ogni epoca si è servito per dare una certa misura di uniformità istituzionale e di organicità territoriale alle forze umane che lo formano», un’operazione di vertice dunque, il regionalismo, all’opposto, «è quel genere di regionalità che dà veste istituzionale a corpi etno-culturali ben definiti, o che quanto meno riguarda aree che esistono con una loro ben marcata individualità etno-culturale prima di essere incorporate in una regionalizzazione». In sostanza, «la regionalizzazione [è] una iniziativa di vertice, che solo annacqua e rende più morbido il centralismo. E il regionalismo non può confondersi con essa»<sup>2</sup>. E ancora, «i due concetti di regionalizzazione – che emana dai vertici,

---

<sup>1</sup> Sulla figura e l’opera di Gambi, scomparso nel 2006, cfr. almeno A. Tanter-Toubon, *Régionalisme et régionalisation dans l’oeuvre du géographe italien Lucio Gambi*, in *Revue d’histoire des sciences humaines*, IX, 2003, pp. 103-140 e la voce di F. Farinelli, *Gambi, Lucio*, in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero. Storia e Politica*, Istituto dell’Enciclopedia italiana, online, 2013, 11 pp.

<sup>2</sup> L. Gambi, *Un elzeviro per la regione*, in *Memoria e Ricerca*, IV, 1999, pp. 151-185, cit. pp. 157-58; dello stesso Autore si veda anche: *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici* XII, XXXIV, 1977, pp. 275-298; *Le «regioni» negli stati preunitari*, in *Studi di storia medievale e moderna per Ernesto Sestan*, vol. II: *Età moderna*, Olschki, Firenze 1980, pp. 885-901.

esprime i loro disegni, rende più elastici i centralismi a cui rimane funzionale – e di regionalismo – che non può che essere il risultato di una riflessione collettiva –, anziché venire considerati fra loro in relazione dialettica, sono stati in larghissima misura mescolati e confusi dalla cultura egemone»<sup>3</sup>.

La seconda premessa concerne la lotta politica, vale a dire il fatto che la questione regionale si è caratterizzata sempre nella vicenda italiana come un aspetto, e dei più importanti, della lotta politica. Prova irrefutabile di ciò è sicuramente il fatto che le posizioni delle diverse forze politiche si siano radicalmente modificate nei diversi momenti storici a seconda della rispettiva collocazione al governo o all'opposizione.

Infine, ed è questa la terza premessa, la questione regionale va affrontata e valutata come aspetto del più complesso processo di costruzione dello Stato unitario e delle sue basi politico-amministrative. Anzi, si può parlare di una precisa coincidenza tra la questione dell'unificazione amministrativa e la questione delle autonomie locali, di cui quella regionale rappresenta un aspetto, importante ma solo un aspetto.

A conclusione del suo studio che è divenuto un «classico» sull'argomento, vale a dire sulla «questione regionale» in Italia dall'unificazione alla dittatura, il compianto Roberto Ruffilli così esplicitava le due principali conclusioni della sua opera:

«Una questione regionale è rimasta continuamente aperta nel nostro paese, dal 1862 al 1942, anzitutto come esigenza di libertà di azione a livello regionale e sovraprovinciale in genere, nei confronti

---

<sup>3</sup> L. Gambi, *Le «Regioni» negli stati preunitari*, cit., p. 885.

dei poteri statuali, a favore di forze bloccate in qualche modo dai detentori di questi ultimi nel soddisfacimento degli interessi e delle aspirazioni loro proprie»<sup>4</sup>.

E più oltre aggiungeva:

«Una questione regionale è rimasta continuamente aperta nel nostro paese fra il 1862 e il 1942, oltretutto come richiesta di libertà d'azione per le forze subordinate nei confronti dello Stato, anche come richiesta di adeguamento dell'organizzazione e delle attività dello Stato alle formazioni regionali, in vista di una maggiore efficienza dell'una e delle altre, secondo le esigenze avvertite dalle forze più direttamente implicate nelle medesime»<sup>5</sup>.

Appunto «regionalismo» e «regionalizzazione», intesi il primo come aspirazione all'autogoverno e la seconda come esigenza di decentramento amministrativo delle funzioni dello Stato. L'uno e l'altra non disgiunte dalla concreta realtà delle forze sociali e politiche in campo e dai rispettivi rapporti di forza. Per tale ragione, anche secondo me, non si può tracciare un profilo della questione regionale in Italia centrato solo sul dato normativo (incluso in esso anche i progetti non giunti ad approvazione ed entrati in vigore).

Non v'è dubbio, come documentato e dimostrato dall'abbondante storiografia sul punto, che l'articolazione amministrativa dello Stato unitario, così come la struttura dell'organizzazione politica, sia stata modellata su un preciso calco di derivazione franco-napoleonica; e quando si parla di matrice o

---

<sup>4</sup> R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano 1971, p. 425.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 438.

di modello «franco-napoleonico» non ci si può che riferire a due avvenimenti di fondamentale importanza, la creazione nella Francia rivoluzionaria dei dipartimenti, ispirati a criteri di uniformi geometricità e teorizzati con lucida razionalità da Jacques-Guillaume Thouret e Emmanuel Sieyès, e la successiva emanazione in epoca consolare della legge del 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800) con la quale si plasmano e si irrigidiscono i rapporti tra centro e periferia, attraverso la creazione dell'istituto prefettizio<sup>6</sup>. Tale assetto verrà fatto proprio prima dal Regno di Sardegna con la legge comunale e provinciale del 1848 e poi con quella Rattazzi del 1859, che verrà estesa alla Lombardia, nonostante le diverse conclusioni cui era giunta la commissione Giulini per l'amministrazione provvisoria delle terre lombarde (in attesa che l'incorporamento fosse effettivo)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul progetto di *découpage* dipartimentale della Francia, il classico lavoro di riferimento è il volume di M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18 siècle*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris 1989; sul modello franco-napoleonico, esportato in tutta Europa con vario successo, cfr. S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, vol. I, Giuffrè, Milano 1994 e, per un più ampio inquadramento delle novità introdotte dalla nuova ripartizione territoriale nella Francia rivoluzionaria, L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, a cura di L. Blanco, Franco Angeli, Milano 2008, pp. 23-44.

<sup>7</sup> Sui lavori della Commissione Giulini, dal nome del suo presidente, Carlo Giulini della Porta, cfr. l'Introduzione di Nicola Raponi agli Atti dallo stesso curati, *Atti della Commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia (1859)*, Giuffrè, Milano 1962.

Del processo di «piemontesizzazione» dunque l'ordinamento comunale e provinciale rappresenta uno degli aspetti principali. La legge Rattazzi, che si proponeva come ebbe a dire lo stesso ministro dell'Interno nella relazione accompagnatoria al Re di «accentrare nell'ordine politico» e di «emancipare nell'ordine amministrativo», ma che di fatto emancipava ben poco, non verrà estesa solo alla Lombardia ma anche alle nuove province, tranne la Toscana, successivamente incorporate, attraverso i plebisciti, al Regno<sup>8</sup>; e la successiva legge di unificazione amministrativa non farà che sancire definitivamente e applicare questo assetto accentrato al resto del nascente Regno d'Italia<sup>9</sup>.

Ciò non significa che non siano emerse in questo momento o successivamente ipotesi alternative di assetto dell'organizzazione politico-amministrativa centrale e periferica dello

---

<sup>8</sup> Si veda la Relazione accompagnatoria del 23 ottobre 1859, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, vol. II: *Documenti*, Parte seconda, Neri Pozza Editore, Venezia 1962, pp. 151-155, cit. p. 151; riprodotta anche in C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano 1964.

<sup>9</sup> Sulla legge di unificazione amministrativa si veda da ultimo P.L. Balini, *Il Governo dal centro. L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia e il dibattito parlamentare sulla legge comunale e provinciale (1861-1865)*, Camera dei deputati, Roma 2016 e il numero monografico dedicato a «150° dell'unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248)» dell'Annale dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica «Storia Amministrazione Costituzione», 2015, n. 23.



Stato. Non mi riferisco ovviamente solo alla disputa tra unitaristi (Mazzini) e federalisti (Cattaneo), conclusasi con la scelta netta, e quasi obbligata, a favore della soluzione unitaria, ma anche ai progetti di introduzione delle regioni che prendono corpo già agli albori dello Stato unitario.

Come noto, ancora prima della proclamazione del Regno d'Italia, e più precisamente tra l'annessione dell'Emilia e della Toscana e l'inizio dell'impresa dei Mille, il ministero Cavour istituì una «Commissione straordinaria e temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato» col compito di definire l'assetto complessivo dei poteri locali. I lavori della commissione si aprirono con la *Nota* ad essa indirizzata dal ministro dell'Interno Farini nella quale, dopo aver escluso qualsiasi possibile rinascita degli antichi stati preunitari, si ipotizzava un'«efficace opera di discentramento» introducendo timidamente un terzo livello di circoscrizione territoriale, nel rispetto delle «membrature naturali dell'Italia», corrispondente alla regione concepita come consorzio di province e comunque priva di rappresentanza elettiva<sup>10</sup>. A questo progetto regionalistico fece seguito quello disegnato nella successiva *Nota* di Marco Minghetti che intanto aveva sostituito al Ministero dell'Interno il Farini, nominato luogotenente delle province napoletane. Ma neppure il progetto Minghetti, che comunque non si discostava dal già accennato regionalismo tiepido di Farini, ebbe sorte migliore; esso venne dapprima mutilato in commissione e successivamente bocciato dalla giunta della Camera dei deputati che respinse all'unanimità l'idea della regione come ente autonomo e a

---

<sup>10</sup> La *Nota* di Farini (pubblicata in più sedi), la si veda in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento*, cit., vol. III, pp. 186-192.

grande maggioranza quella della Regione come circoscrizione amministrativa. Spetterà poi al toscano Ricasoli, che in precedenza era stato tra i più strenui difensori dell'amministrazione autonoma della Toscana, una volta giunto alla guida del governo dopo la prematura scomparsa di Cavour, ritirare il progetto regionalistico di Minghetti<sup>11</sup>.

Sgomberato il campo da questi primi progetti regionalistici, sia pure timidi, e di «discentramento» come si diceva al tempo, era segnata la via verso l'«assoluto accentramento», con le parole di Cattaneo, mai più revocata o rimessa in discussione fino all'avvento del fascismo, anche se in età crispina prima e giolittiana poi si introdussero importanti novità. La sconfitta cioè dell'ipotesi regionalistica, che pure era tiepida, va considerata e esaminata quindi assieme alla mancanza di autonomia per province e comuni. Questi ultimi non godettero infatti con la legge di unificazione amministrativa del 1865 (anche questa approvata in regime di pieni poteri affidati all'esecutivo e quindi sottratta alla discussione parlamentare – solo al progetto del ministro dell'Interno Peruzzi venne riservato un esame parlamentare, mentre tutte le altre leggi comunali e provinciali furono una specie di *jura reservata* dell'esecutivo<sup>12</sup> –) né dell'autogoverno, inteso come possibilità di eleggere i propri rappresentanti (il sindaco era di nomina statale e il prefetto un organo

---

<sup>11</sup> Sulla Nota Minghetti e sul suo ritiro, cfr. C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., e P.L. Ballini, *Il Governo dal centro*, cit.

<sup>12</sup> Cfr. più in generale, R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma 2002.

dello Stato), né dell'autonomia finanziaria e neppure di attribuzioni specifiche.

La storiografia si è interrogata moltissimo sulle ragioni di tale scelta, dell'adozione cioè del modello amministrativo franco-napoleonico transitato attraverso l'acclimatamento sardo-piemontese, nonostante che si fosse guardato con molto interesse, da parte liberale e soprattutto di Cavour, all'autogoverno inglese; fornendo risposte molto diverse e articolate. Accomunate però da un elemento di fondo, le difficoltà di unificare un paese estremamente diviso a livello economico, sociale, culturale e non da ultimo territoriale; quel paese che solo da poco si era emancipato dalla nota e interessata definizione di Metternich il quale lo aveva ridotto ad espressione geografica, assurgendo a dignità di nazione, ora si trovava nella necessità di difendere quell'unità a tutti i costi evitando il riemergere dei particolarismi preunitari simbolizzati dal peso della nascente questione del Mezzogiorno d'Italia, un Sud che come hanno mostrato recenti studi non era affatto conosciuto dai liberali settentrionali e nascondeva ai loro occhi pericolose insidie<sup>13</sup>.

Di regionalizzazione, nonostante la ripresa in alcuni momenti di crisi di rivendicazioni autonomistiche e regionalistiche, sulle quali si avrà modo di tornare, non si discuterà più, almeno sul piano generale dell'assetto politico-amministrativo, concretamente se non nel corso della lotta di liberazione e durante i lavori dell'Assemblea costituente. Ma a quali regioni pensarono i costituenti?

---

<sup>13</sup> Sul Sud, un «paradiso abitato da diavoli» secondo la notissima espressione di Benedetto Croce, si veda almeno N. Moe, *Un paradiso abitato da diavoli. Identità nazionale e immagini del Mezzogiorno, L'ancora del Mediterraneo*, Napoli 2004.

Il già citato Lucio Gambi ha in maniera chiara ed energica messo in evidenza le contraddizioni insite nella previsione dell'ente regionale nella Costituzione repubblicana, svelando l'equivoco di fondo tra «compartimenti statistici» e «regioni costituzionali» di cui questa previsione ha sofferto. In sostanza nel corso della discussione che portò alla formulazione degli articoli concernenti la regione, non si istrui nessuna inchiesta o analisi atte a «favorire il reale riconoscimento e la precisa individuazione delle entità umane che manifestano una fondata personalità di regione»<sup>14</sup>. È noto che, proprio in conseguenza di ciò, la costituzione ha fornito nome e valore di regione a quei «compartimenti» statistici che nelle intenzioni dell'ideatore, il principale artefice della statistica ufficiale in Italia, Pietro Maestri (dietro al quale vi erano anche le riflessioni di Cesare Correnti), dovevano servire a fornire quadri territoriali-amministrativi alle inchieste e rilevazioni statistiche<sup>15</sup>. Compartimenti che neanche per Maestri erano o potevano dirsi regioni.

«I compartimenti del Maestri - come ha scritto Gambi - furono ridipinti col nome di “regioni” senza motivo (o solo per ministe-

---

<sup>14</sup> L. Gambi, *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Fratelli Lega, Faenza 1963 (ripubblicato col titolo *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in *Questioni di geografia*, ESI, Napoli 1964, pp. 153-187, cit. p. 179).

<sup>15</sup> Mi permetto di rinviare per un inquadramento a L. Blanco, *Territorio e amministrazione: appunti di lavoro sul tema delle circoscrizioni amministrative nell'Italia unita*, in *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, a cura di P. Aimo, E. Colombo, F. Rugge, Pavia University Press, Pavia 2014, pp. 25-37.

riale confusione e ignoranza sul significato di quei termini) ad iniziativa della Direzione della Statistica del Regno nel 1912 e tali regioni furono divulgate con l'epiteto di "tradizionali" o "storiche", specialmente negli usi scolastici, durante gli anni fra le due guerre (in questo modo il fascismo sperava di lasciar svanire il regionalismo fra le anticaglie)»<sup>16</sup>.

E in tal modo recepite anche nelle discussioni della Costituente, dove pure non mancarono interventi interessanti che tenevano in qualche modo conto di alcuni contributi in cui simili contraddizioni erano state evidenziate, come ad esempio quello presentato da Aldo Sestini, sulla scia della lezione di Olinto Marinelli, al primo congresso geografico del dopoguerra tenutosi a Bologna nel 1947<sup>17</sup>.

Pur condividendo la tesi di Gambi secondo cui quegli uomini «– che pur compiettero una rivoluzione nei principi della organizzazione giuridica e della vita sociale della nazione – lasciarono scivolare, in genere inavvertitamente, tra le maglie della Costituzione, qualche inutile ciarpame della loro istruzione elementare: come sono i compartimenti statistici del 1864», va sottolineato che in un caso, quello delle autonomie speciali, alle regioni storiche e all'autonomismo venne riservata una significativa attenzione. Mi riferisco in particolare all'autonomismo siciliano, che aveva assunto anche le tinte del separatismo e dell'indipendentismo, a quello valdostano (con le mire francesi sulla regione di frontiera) e a quello trentino, reso ancor

---

<sup>16</sup> L. Gambi, *Compartimenti statistici*, cit., p. 179-80.

<sup>17</sup> A. Sestini, *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano tenuto a Bologna dall'8 al 12 aprile 1947*, Zanichelli, Bologna 1949, pp. 128-143.

più complesso dall'inserzione in un contesto regionale che chiamava in causa la politica estera e la diplomazia per le ragioni storiche di una popolazione, quella sudtirolese, che italiana non era. In questi casi, come del resto nel caso sardo o del confine orientale, le ragioni dell'autonomismo regionale, che dopo i primi decenni postunitari si era significativamente spostato al Sud (basti pensare ai nomi di Gaetano Salvemini e di Luigi Sturzo) venivano da lontano: dalle rivendicazioni autonomistiche della Federazione socialista di Palermo contro l'istituzione nel 1896 del commissario civile per la Sicilia, in occasione dei fasci siciliani (rivendicazione dell'autonomia regionale che aveva separato i socialisti siciliani dalle posizioni della dirigenza turatiana molto più tiepida sull'autonomia); e dalla proposta avanzata proprio da Sturzo al terzo congresso del Partito popolare di Venezia del 1921 di una regione dotata di vera e propria potestà legislativa (che incontrerà l'opposizione del lombardo Filippo Meda). Il regionalismo sturziano, dimenticato o sottovalutato fino a tempi recenti dalla storiografia, che trovava nella situazione siciliana un ancoraggio solido, si era venuto alimentando nella situazione politica del primo dopoguerra della questione delle terre redente: già al congresso di Bologna venne votato un ordine del giorno per il mantenimento delle autonomie comunali e provinciali delle terre redente, ed il Trentino svolse con i suoi delegati, monsignor Guido de Gentili e soprattutto Alcide De Gasperi un ruolo importante<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Si vedano almeno, oltre agli interventi al III Congresso del Partito popolare svoltosi a Venezia dal 20 al 23 ottobre 1921, gli scritti di De Gasperi: *Il regionalismo nelle Nuove Province*, in *Il Nuovo Trentino*, 31 dicembre 1920 e *Verso il Congresso di Venezia. Decentramento e*

Ancor prima delle elezioni per l'Assemblea costituente, Antonio Amorth, giurista e animatore del settimanale lombardo «Il Cisalpino», in un interessante libretto di forte impronta federalistica e autonomistica e di ferma condanna del centralismo, considerato quasi come una delle cause della «disposizione alla dittatura, visibile in tutta la storia dell'Italia unita», con le sue parole, non aveva mancato di rilevare:

«L'autonomia della Val d'Aosta, il movimento separatista siciliano, il problema dell'Alto Adige, quello della Venezia Giulia, sono sì ai margini della patria comune e per essi l'autonomia può apparire come un mezzo per evitare il distacco di quelle regioni, ma possono anche, per così dire, provocare un contagio a tutta la compagine italiana...»<sup>19</sup>.

---

*Regione*, 19 ottobre 1921, ora in A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici. Edizione critica*, vol. II: *Alcide De Gasperi dal Partito popolare italiano all'esilio interno 1919-1942*, a cura di M. Bigaran e M. Cau, il Mulino, Bologna 2007, t. 1, pp. 532-35 e 725-28. Nel secondo di questi scritti, rifacendosi al progetto regionalistico di Farini agli albori dello Stato unitario, De Gasperi commentava: «Per noi il movimento regionalista non ha pertanto carattere di semplice base di circoscrizione territoriale per un migliore assetto degli organi statali decentrati alla periferia, ha una caratteristica amministrativa organica, autonoma: è una unità specifica, ragione della vita rappresentativa delle forze locali» (p. 727).

<sup>19</sup> A. Amorth, *Il problema della struttura dello Stato in Italia Federalismo Regionalismo Autonomismo*, Marzorati, Como-Milano 1945, p. 40. Su Amorth e più in generale sull'esperienza de «Il Cisalpino», cfr. da ultimo C. Lucioni, «Il Cisalpino». *L'eresia confederale nel cattolicesimo lombardo*, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della*

Contagio che come noto non si è verificato, anche se in alcuni casi, quello siciliano ad esempio, l'autonomia regionale è nata ancor prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente e con caratteristiche che superano le stesse prerogative dell'assetto federalistico (si pensi all'istituzione dell'Alta corte siciliana).

Non va taciuto e neppure sottovalutato infatti che all'inserimento in Costituzione dell'istituto regionale non corrispose poi una effettiva attuazione dell'ente. Si apre cioè, a questo punto, il capitolo della attuazione/inattuazione della costituzione repubblicana su cui si sono versati fiumi d'inchiostro. Sui perché, sulle cause di questa mancata attuazione si è discusso moltissimo e si continuerà a discutere. La spiegazione che ha avuto più corso si richiama alle considerazioni iniziali che ho svolto, vale a dire alla constatazione del mutamento sostanziale delle posizioni delle forze politiche in ragione del loro situarsi al governo o all'opposizione. Era già accaduto per Ricasoli da presidente del Consiglio in occasione del ritiro dei progetti di riforma Minghetti, tra cui quello regionalistico; circostanza che ha fatto formulare a Claudio Pavone uno degli interrogativi ancora oggi di estrema attualità e di difficile risposta:

«il primo problema che si pone a chi voglia studiare le origini del sistema amministrativo dell'Italia unita, è proprio questo: come mai uomini assertori di idee che, alimentate dalla profonda diffidenza antigiacobina, circolavano nell'ambiente moderato fin dai tempi della

---

*cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, Carocci, Roma 2010, pp. 232-42.



Restaurazione, giunti al potere ricalcarono passo passo la strada contro la quale avevano scritto, scrivevano e scriveranno tante dotte pagine?»<sup>20</sup>

Accadde successivamente anche per la «rivoluzione parlamentare» del 1876 quando all'avvento della sinistra al potere non corrispose una adeguata attenzione al decentramento, come ci si sarebbe aspettato. Anzi, al contrario, come ha efficacemente scritto Carlo Morandi, «per ogni passo compiuto dalla Sinistra verso le autonomie, se ne compivano, quasi senza avvedersene, due nel senso opposto, nel senso cioè di attribuire nuove funzioni e nuovi poteri agli organi centrali». Il quale continua, argomentando: «Sta di fatto che in Italia, una vera democrazia moderna, intesa come pratica d'autogoverno e come sviluppo delle autonomie regionali, cioè degli interessi particolari nell'ambito dello stato unitario, non si ebbe né con [la Sinistra] né con i successori. E rimase un problema aperto»<sup>21</sup>.

Sul banco degli imputati è stata posta, per spiegare il capovolgimento di fronte da parte della DC, l'estromissione delle sinistre dal governo nel maggio del 1947 con il IV ministero De Gasperi. Se

«è vero – però – [come ha scritto Ettore Rotelli al quale si deve lo studio più completo sull'avvento della Regione] che dopo l'entrata in vigore della Costituzione le Regioni non sono nate per effetto

---

<sup>20</sup> C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., p. 5.

<sup>21</sup> C. Morandi, *La Sinistra al potere*, (1944), poi in *Scritti storici*, a cura di A. Saitta, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma 1980, vol. II, pp. 468-69; cit. anche da L. Gambi, *Le «Regioni» italiane come problema storico*, cit., p. 275.

della svolta del 1947, cioè per il sopraggiunto interesse della DC a non privare il Governo centrale, che essa ormai deteneva senza il concorso delle sinistre, di una parte cospicua dei suoi poteri [...] è vero anche che [tale svolta] prima ancora di essere all'origine della mancata attuazione dell'ordinamento regionale [...] è stata all'origine dello stesso inserimento delle Regioni in quest'ultima, giacché fu precisamente l'estromissione delle sinistre dal Governo ciò che le indusse a una modifica di atteggiamento senza la quale la tesi regionalista non avrebbe trovato alla Costituente la maggioranza indispensabile per passare»<sup>22</sup>.

Non v'è dubbio che la regionalizzazione subì una battuta d'arresto nel corso della prima legislatura repubblicana, il «quinquennio dell'inadempimento costituzionale», e «inadempimento doloso», secondo le fin troppo note parole di Piero Calamandrei, a causa di quell'«ostruzionismo della maggioranza» su cui lo stesso Calamandrei ha scritto pagine indimenticabili.

Come noto, le elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle province avrebbero dovuto svolgersi, qualora non fossero state tenute in precedenza, entro il 30 ottobre 1949 (secondo il disposto della legge 24 dicembre 1948, n. 1465); termine poi prorogato al 31 dicembre 1950 (legge 25 ottobre 1949, n. 762) e successivamente rinviato sine die. Prima della conclusione della I legislatura venne però approvata la legge n. 62 del 10 febbraio 1953 che conteneva le norme di attuazione degli statuti regionali, disciplinava cioè la costituzione e il funzionamento degli organi. Il lungo e tormentato iter di approvazione della legge, della quale si cominciò a discutere già nel 1948, in

---

<sup>22</sup> E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano 1967, p. 263.

seno alla commissione presieduta dal sottosegretario on. Marazza che presentò già nel dicembre dello stesso anno un disegno di legge al governo, testimonia ampiamente del mutato clima in parlamento, in alcuni casi apertamente antiregionale e nella maggioranza propenso ad una dilazione dell'attuazione della previsione costituzionale<sup>23</sup>.

Del primo atteggiamento è altamente significativa la petizione che nello stesso mese di dicembre 1948 Gioacchino Volpe indirizzò alle Camere, pubblicata su «Il Tempo» col titolo *Per l'unità d'Italia contro l'ente regionale*, nella quale si rimetteva in discussione lo stesso Titolo V della costituzione repubblicana affermando che l'ordinamento regionale «non risponde a nessuna esigenza e tanto meno “legge naturale della nazione”, essendo l'Italia, paese mediterraneo, una mirabile unità»<sup>24</sup>. Il secondo, prevalente, riconducibile a quell'ostruzionismo di maggioranza stigmatizzato da Calamandrei venne consapevolmente adottato dal ministro dell'Interno Scelba, il quale in aula al Senato, durante la discussione della legge di attuazione degli statuti regionali, nella seduta del 16 gennaio 1953, dopo aver ricordato che «il regionalismo non è un problema dogmatico [ma] va risolto con visione storica concreta attuale», giunse ad affermare che «se la Regione risponde a determinate attuali esigenze

---

<sup>23</sup> Cfr. M. Picchi, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale e la legge 10 febbraio 1953, n. 62*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo-S. Guerrieri-A. Varsori, Carocci, Roma 2004, vol. II, pp. 125-138.

<sup>24</sup> Lo si legga raccolto nell'antologia di E. Santarelli, *Dossier sulle regioni*, De Donato, Bari 1970, pp. 341-344.

può essere caldeggiata e attuata; diversamente si può anche abbandonare»<sup>25</sup>. A Scelba, nel corso della stessa discussione, tre giorni prima, ragionando sullo scarto tra quanto deciso in Assemblea costituente in tema di regioni e quanto fatto dal governo con gli emendamenti presentati dal ministro Scelba sul progetto di legge «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» già approvato dalla Camera, Emilio Lussu aveva obiettato: «con quale serenità l'on. Scelba potrebbe qui svolgere i suoi emendamenti, se fosse presente il nostro collega on. Luigi Sturzo, suo maestro in autonomia»<sup>26</sup>.

Proprio a Sturzo si deve, tra gli altri interventi e azioni a favore della questione regionale, quel mirabile scritto del 1949, *La Regione nella Nazione*, tutto teso a coniugare questi due termini, che in quel torno di anni erano tornati a divaricarsi, e a contrastare l'antiregionalismo diffuso che era giunto persino a richiedere la consultazione popolare per abolire la regione, richiesta rispetto alla quale Sturzo reagiva indignato:

«Ma dove vivono costoro che parlano di piccoli «Stati regionali», per colpa dei quali «veniamo a rendere difficile e grave di incognite la nostra eventuale inserzione in un grande complesso di nazioni e di Stati»? Roba da spaventapasseri. Certuni di costoro avrebbero dovuto dir ciò sul serio a Mussolini e suoi collaboratori. Dovrebbero ripensare alle responsabilità di quanti in Italia cooperarono a scatenare la seconda guerra mondiale; non mai ai siciliani o ai valdostani o ai giuliani e trentini di dopo guerra, i cui pretesi «Stati regionali» non impediscono nulla.»

---

<sup>25</sup> *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, *Discussioni*, seduta del 16 gennaio 1953, p. 38062.

<sup>26</sup> *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, *Discussioni*, seduta del 13 gennaio 1953, p. 37950.

Continuando ad argomentare:

«Il sociologo sa bene che l'unità di qualsiasi nucleo sociale parte da, e si perfeziona nella coscienza che i consociati hanno di tale unità, in quanto è coscienza di vivere l'uno per l'altro. Marito e moglie divisi di luogo e senza comunicazione fra di loro, per motivi di guerra, di prigionia, o altro motivo estrinseco alla loro volontà, formano e sono una società vivente per la coscienza che hanno di essere uniti e uni. Ma se, al contrario, la loro vita materialmente unita è separata nelle loro coscienze per legami extra-coniugali, la loro unità societaria è rotta pur essendo ancora efficiente di fronte alla legge e di fronte alla Chiesa. Così è per una nazione»<sup>27</sup>.

Appunto le regioni ad autonomia speciale avevano cominciato a funzionare, e potevano servire come accennava Amorth a indicare una strada da seguire al resto delle altre regioni. Tuttavia, anche in questo caso, nonostante le differenze notevoli tra i diversi statuti e le rispettive normative di attuazione, queste ultime risentiranno di un ruolo e un peso notevole del governo centrale e della sua rappresentanza, soprattutto per quanto concerne l'attuazione dell'autonomia regionale della Sardegna e del Trentino-Alto Adige. A conferma appunto del mutato clima politico.

Le regioni ordinarie invece si misero molto faticosamente e lentamente in moto a causa di quell'ostruzionismo della maggioranza di cui si è detto; la legge 17 febbraio 1968, n. 108 fissò anche norme per la elezione dei consigli regionali, contestualmente alle elezioni amministrative, da svolgersi entro il 1969, termine poi rinviato al 1970 (con consigli effettivamente

---

<sup>27</sup> L. Sturzo, *La Regione nella Nazione*, (1949), in E. Santarelli, *Dossier sulle regioni*, cit. pp. 344-349, cit. p. 347 e 348.

eletti il 7 giugno). Elaborati successivamente gli statuti regionali e approvati con leggi statali datate tutte 22 maggio 1971 (tranne quelli di Abruzzo e Calabria approvati successivamente), si provide quindi alla emanazione dei decreti per il passaggio delle competenze-attribuzioni e del personale, passaggio che venne attuato in modo eccessivamente restrittivo, tanto da rendere necessaria una nuova delega al governo per una nuova attribuzione di competenze, uffici e personale, cosa che avverrà definitivamente con la legge 382 del 22 luglio 1975.

Come si configura oggi la lunga vicenda del regionalismo italiano (e dell'antiregionalismo ad esso connesso) e cosa resta infine di questa così lenta, contraddittoria, complessa e tortuosa regionalizzazione, che già prevista in Costituzione non verrà attuata fino agli anni Settanta del secolo scorso, tranne che per quanto riguarda le autonomie speciali?

Non voglio addentrarmi nel delicato e incerto dibattito sulle riforme costituzionali, di cui si continua a parlare molto e a fare poco, anche se proprio il Titolo V della Costituzione ha registrato una delle più importanti riforme, il cui iter, iniziato il 26 settembre 2000 ai tempi del II governo Amato si è concluso con l'approvazione attraverso il referendum confermativo promosso dalle forze di opposizione. Significativa la nuova formulazione dell'art. 114: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» che inverte radicalmente lo spirito e la lettera del precedente articolo: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Non v'è dubbio però, ed è l'ultima considerazione che voglio proporre avviandomi a concludere, che la questione regionale si pone oggi in termini affatto nuovi rispetto alle riflessioni critiche che Gambi aveva svolto nel 1963, allorché si

apriva, giova precisare, anche al di là dell'intervento di Gambi, una nuova stagione per la regione sulla scia dell'esperimento politico di centro-sinistra e della sfida della programmazione economica e della pianificazione (territoriale in primis), delle quali l'istituto regionale avrebbe dovuto essere un attore.

Le novità di cui parlo hanno a che fare da un lato con la lotta politica, con il sorgere dei leghismi diversamente connotati a livello territoriale e con la capacità della lega Nord di imporre le tematiche federaliste al dibattito politico e ad un ceto dirigente partitico poco sensibile a questo tema; e dall'altro con l'affermarsi della regione come spazio identitario. Come ha efficacemente argomentato di recente Anna Treves:

«La regionalizzazione [...] può farsi regionalismo. È quello che è avvenuto, secondo Gambi, per la valle d'Aosta, la Sardegna, e il Tirolo meridionale. Le regioni italiane, i vecchissimi compartimenti di Pietro Maestri, nella loro storia, in particolare in quella successiva al 1970 e soprattutto nelle recentissime vicende che seguono all'acquisizione da parte delle regioni di nuovi poteri e visibilità rispetto al recente passato, stanno assumendo – hanno assunto – forme o configurazioni di regionalismo?»<sup>28</sup>.

L'attenzione negli ultimi anni si è significativamente spostata sul piano storiografico sui percorsi di costruzione delle identità regionali-territoriali. Quelle regioni inventate o artificiali, di cui si è detto, sono diventate cioè un dato familiare, un elemento comune degli «orizzonti di cittadinanza» degli italiani,

---

<sup>28</sup> A. Treves, *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «ACME Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», LVII, 2004, fasc. II, pp. 243-264, cit. p. 258.

al punto che ragionare di attendibilità e storicità del ritaglio regionale rischia di diventare antistorico e pericoloso. Ne sono prova, del radicamento dei quadri regionali, le discussioni molto attuali sull'identità regionale e le grandi opere di storia che a partire dalle regioni si sono pubblicate negli ultimi decenni a cominciare da quella sulle Regioni nella storia d'Italia dell'editore Einaudi, che tante animate discussioni e critiche ha suscitato.

Tutto ciò conferma, qualora ve ne fosse bisogno, che le regioni, ma più in generale i territori, conservano o acquisiscono nuovamente, anche in presenza di fenomeni di rilievo globale, una valenza comunitaria, identitaria, nonostante l'invenzione o l'artificialità, e che non possono essere esclusivamente ridotti ad una mera espressione funzionale-gestionale.

**Luigi Blanco**

## SOMMARIO

Il saggio ripercorre in forma estremamente sintetica i principali nodi relativi alla «questione regionale» nell'esperienza politico-costituzionale dell'Italia unita. A partire dai progetti Farini e Minghetti, che non ebbero successo, si sofferma sulle difficoltà del processo di regionalizzazione in Italia fino alla istituzione prima delle regioni a statuto speciale, nell'immediato secondo dopoguerra, e poi di quelle a statuto ordinario.

## SUMMARY

The essay focuses concisely on the «regional question» in the political-constitutional history of united Italy. Starting with the analysis of the



unsuccessful Farini's and Minghetti's projects, it deals with the difficulties of the regionalization process in Italy until the establishment after the World War II of the regions under special statute first and of those under ordinary statute later.

### **III. Democrazia e progettazione costituzionale nel “Codice di Camaldoli”**

di *Mario Ciampi*

Tra le tempeste della storia che si addensarono nell'anno 1943, non tutti ricordano come meriterebbe un evento minore eppure pregno di risultati notevoli per l'immediato futuro istituzionale dell'Italia. Nella settimana dal 18 al 24 luglio, mentre gli americani bombardavano Roma, a pochi giorni dalla mozione Grandi e dall'arresto di Mussolini, il Segretario generale dell'Icas (Istituto cattolico attività sociali) Vittorino Veronese, aveva convocato la migliore élite intellettuale cattolica per un incontro a Camaldoli nel quale si definissero i temi «per la ricostruzione di un ordine sociale dopo il collasso della guerra», come riportava la lettera di invito. La traccia per il dibattito era il “Codice di Malines”, documento elaborato nel 1927 dall'Unione internazionale di studi sociali presieduta dal cardinale Mercier, primo tentativo di dottrina sociale cattolica applicata alla programmazione economica e sociale<sup>1</sup>. Analogamente al modello belga, il convegno camaldolese non si poneva obiettivi immediatamente politici<sup>2</sup>, ma non nascondeva certo l'ambizione di dettare gli

---

<sup>1</sup> Sulle analogie e le differenze tra i due Codici, si veda, tra gli altri, R. Spiazzi, *Enciclopedia del pensiero sociale cristiano*, EDB, Bologna 1992, pp. 565 ss.

<sup>2</sup> Questo intento non politico viene precisato nella stessa *Presentazione* del documento: «Si sono del pari astenuti i compilatori dal pren-

orientamenti e gli indirizzi per il cambio di regime ormai imminente. Agli obiettivi politici stava invece lavorando De Gasperi, che giunse proprio in quei giorni alla stesura delle “Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana”<sup>3</sup>. Giorni cruciali, dunque, quelli del luglio 1943, per fare la sintesi del pensiero cattolico-sociale dei decenni precedenti e imbastire la trama di quella che sarebbe stata da lì a poco l’Italia della ricostruzione post-bellica.

Il Codice camaldolese venne preparato dalle numerose riunioni del movimento cattolico, come pure dagli articoli di *Studium, Vita e Pensiero, Azione fucina*, e dalle settimane di cultura religiosa che si svolsero dal 1936 al 1942 nello stesso monastero di Camaldoli<sup>4</sup>. Ma soprattutto fu ispirato dai radiomessaggi natalizi di Pio XII e in particolare da quello del 1942, sul

---

der posizioni, atteggiamenti e indirizzi di natura specificatamente politica, la cui materia esula completamente dai fini del presente lavoro, che mira esclusivamente al chiarimento e alla migliore formulazione del pensiero sociale cattolico, in vista di offrire alla coscienza del cittadino e dell’uomo sociale, ed in particolare al cattolico, quali che siano le sue preferenze politiche» (Icas, *Per la comunità cristiana. Principi dell’ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, Studium, Roma 1945).

<sup>3</sup> La complessa genesi delle *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana* è descritta dettagliatamente nella ricostruzione di G. Vecchio, “*Esule in patria*”: gli anni del fascismo (1926-1943), in A. Canavero-P. Pombeni-G.B. Re-G. Vecchio, *Alcide De Gasperi. Volume I. Dal Trentino all’esilio in patria (1881-1943)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 685 ss.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione puntuale delle fasi di stesura del Codice di Camaldoli e del dibattito che lo ha accompagnato, si veda A.A. Persico, *Il Codice di Camaldoli. La Dc e la ricerca della terza via tra Stato e mercato (1943-1993)*, Guerini e Associati, Milano 2014.

tema “L’ordine interno delle nazioni”, con il quale il Pontefice esortava i cattolici all’impegno per costruire un nuovo ordine sociale, e da quello del 1944, che segnava il punto di massima distanza dalla dittatura e l’opzione per una forma di governo democratica: «Inoltre – e questo è forse il punto più importante –, sotto il sinistro bagliore della guerra che li avvolge, nel cocente ardore della fornace in cui sono imprigionati, i popoli si sono come risvegliati da un lungo torpore. Essi hanno preso di fronte allo Stato, di fronte ai governanti, un contegno nuovo, interrogativo, critico, diffidente. Edotti da un’amara esperienza, si oppongono con maggior impeto ai monopoli di un potere dittatoriale, insindacabile e intangibile, e richiegono un sistema di governo, che sia più compatibile con la dignità e la libertà dei cittadini».

Con queste alte ispirazioni, il “Codice di Camaldoli”, da semplice documento programmatico di politica sociale ed economica coerente con la teologia morale cattolica, divenne presto il laboratorio del nuovo ordinamento costituzionale in via di elaborazione e la fucina di una coesa classe dirigente di cattolici che sarebbe stata impegnata nei gangli vitali della Repubblica. Sotto la guida del vescovo di Bergamo e assistente ecclesiastico dei laureati dell’Azione Cattolica, Adriano Bernareggi, contribuirono alla stesura definitiva del documento, tra gli altri: Sergio Paronetto, Pasquale Saraceno, Ezio Vanoni, Mario Ferrari Aggradi, Paolo Emilio Taviani, Guido Gonella, Giuseppe Capograssi, Ferruccio Pergolesi, Giorgio La Pira, Aldo Moro, Giulio Andreotti. I lavori si conclusero il 23 luglio con la presentazione di settantasei enunciati, che in modo sintetico e organico affrontavano tre grandi temi fondamentali: la vita familiare, la vita civile e la vita economica. Era in programma una seconda fase di approfondimento, riflessione e sviluppo, affidata a due gruppi

di lavoro, con sede a Roma e a Brescia; successivamente, sulla base delle considerazioni dei due gruppi si sarebbero tratte le conclusioni e un documento definitivo. Il precipitare degli avvenimenti storici, la caduta del regime fascista e i disordini che ne seguirono sconvolsero i programmi stabiliti. Il disegno di proseguire il progetto non fu però abbandonato, ma venne portato avanti grazie all'impegno di Paronetto e Saraceno, che con difficoltà continuarono l'attività di compilazione del documento. Il documento risultante dalla successiva rielaborazione, che si presenta molto più vasto e articolato, venne pubblicato dall'editrice Studium soltanto a guerra finita, con il titolo: *Per la comunità cristiana. Principii dell'Ordinamento sociale a cura di un Gruppo di studiosi amici di Camaldoli*. Gli argomenti trattati riguardavano gli aspetti fondamentali a cui si doveva ispirare il disegno costituzionale di una nazione civile e democratica. Essi furono definiti in 99 articoli ordinati in capitoli tematici: I Lo Stato; II La famiglia; III L'educazione; IV Il lavoro; V Destinazione e proprietà dei beni materiali. Produzione e scambio; VI L'attività economica pubblica; VII La vita internazionale.

Sul tema della democrazia, in particolare, il Codice di Camaldoli ha fissato dei criteri molto chiari, in linea certo con la dottrina della "democrazia cristiana" delle origini, quella dell'epoca di Leone XIII e di Giuseppe Toniolo, ma più definiti quanto alla sua piena accettazione come regime politico<sup>5</sup>. Per

---

<sup>5</sup> Fino a quella fase, il magistero cattolico aveva tenuto un atteggiamento di sostanziale indifferenza rispetto ai sistemi politici, anche sulla base di una tradizione dottrinale che aveva rivolto la sua attenzione al cosiddetto governo misto. Sul punto, cfr. R. Ruffilli, *Istituzioni società Stato*, in Id., *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie*

dirla con Antonetti, «quello che si acquisì a Camaldoli era l'idea che il sistema democratico andava ormai considerato una "conquista" irrinunciabile della civiltà moderna, alla quale si dovevano offrire in una veste profondamente innovata quei "Principii dell'ordinamento sociale cristiano", pubblicati nel 1945 [...]»<sup>6</sup>. Più complessa è invece l'interpretazione di quale fosse il modello di democrazia che scaturisce dagli enunciati camaldolesi. Il primo dato è rappresentato dall'affermazione dell'autonomia della società rispetto allo Stato: «tutte le attività umane per lo sviluppo e l'armonizzazione delle quali si dà vita allo stato, sono indipendenti nella loro natura dallo stato stesso; questo le suppone, non le crea, e per conseguenza non può nemmeno ingerirsi in esse in modo da alterare le esigenze e le leggi fondamentali della loro natura» (art. 9.1). Uno Stato sussidiario, quello descritto nel *Codice*, che ha dei fini specifici molto esigenti, ben oltre la dottrina liberale: «a) garantire i diritti di tutti gli individui e delle comunità e società che essi formano dirette a realizzare i loro interessi e fini umani, onde assicurare l'armonia e l'azione reciproca degli individui, delle famiglie e delle forze sociali; b) provvedere agli interessi che sono comuni a tutti e che soltanto con la collaborazione di tutti possono essere soddisfatti» (art. 9.2). Dopo questi assunti iniziali, il *Codice* indica

---

*e istituzioni*, a cura di M.S. Piretti, Il Mulino, Bologna 1990, II, pp. 517-518.

<sup>6</sup> N. Antonetti, *Introduzione* in Icas, *Per la comunità cristiana*, op. cit.; ora parzialmente in N. Antonetti-U. De Siervo-F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, vol. I., Il Mulino, Bologna 1988, pp. 261-274. Sul tema, cfr. G. Campanini, *Dal Codice di Camaldoli alla Costituzione. I cattolici e la rinascita della democrazia*, in *Aggiornamenti sociali*, LVII, 2006, pp. 399-410.

le modalità per realizzarli: «Con la creazione di condizioni generali di aiuto e di sostegno di tutti gli sforzi particolari degli individui, delle famiglie, dei gruppi e delle società, in modo che siano eliminate le situazioni di privilegi derivanti da differenze di classe, di ricchezza, di educazione e simili. Tutto ciò deve essere diretto a rendere individui, famiglie e gruppi capaci di risolvere per proprio conto e con le proprie forze e nella propria autonomia i propri problemi, evitando che le organizzazioni che all'uopo sono create siano volte a trattare e a mantenere gli individui come incapaci di vivere con la propria volontà e sotto la propria responsabilità la propria vita» (art. 11).

È molto presente in questa definizione dello Stato il pensiero di Giuseppe Capograssi, che è l'autore del Capitolo I, raccolto nelle conversazioni tenute da Saraceno e Vanoni con il filosofo e giurista sulmonese. In particolare, è presente il Capograssi de *La nuova democrazia diretta*<sup>7</sup>: con la crisi dello Stato liberale, era avvenuto un fatale "trapasso di sovranità" dallo Stato al corpo sociale, che rendeva ormai superate le teorie sullo Stato-persona. Solo considerando nella loro specifica dimensione storica le nuove dinamiche sociali, si potevano comprendere e regolare le «inedite situazioni giuridiche»<sup>8</sup> e la trasformazione dell'intero ordinamento giuridico, costretto ad «allargare il suo ambito e ampliare i suoi quadri e comprendere nelle sue categorie forze sociali, le quali tendono ad acquistare qualità pubblica» dal momento che «è tutta quanta la società sia pure articolata nei vari organi sociali e riunita nei vari corpi elettorali che comincia a entrare come organo diretto dell'organismo di

---

<sup>7</sup> Pinnarò ed., Roma 1922, ora in G. Capograssi, *Opere*, vol. I, a cura di M. D'Addio e E. Vidal, Giuffrè, Milano 1959.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.441.

diritto pubblico»<sup>9</sup>. Questi fatti confermavano che «ogni ordinamento giuridico [...] non scende dall'alto ma viene dal basso cioè pullula dal seno stesso del mondo sociale» e che il diritto, incarnato nella legge e nelle norme, non era il prodotto della sovranità dello Stato, ma emergeva dalla «esperienza viva» della vita sociale e politica<sup>10</sup>.

La teoria democratica elaborata a Camaldoli, almeno per quanto riguarda la concezione dello Stato, partiva quindi dalle valutazioni che Capograssi faceva già nel 1922, prima della instaurazione dello Stato fascista. Tornare al vecchio Stato liberale era questione che non poteva porsi: lo stesso fascismo aveva cercato di dare una risposta alla sua crisi, che era stata diagnosticata da autorevoli interpreti nel primo decennio del Novecento. Tra questi vi è sicuramente Santi Romano<sup>11</sup>. Nella sua Prolusione pisana del 1909<sup>12</sup>, ha spiegato il carattere duplice della crisi dello Stato moderno. A livello speculativo, viene ritenuto una finzione giuridica. Sul piano degli eventi reali, viene invece insidiato dalle forze sociali e dominato da questo movimento che «si governa con leggi proprie», assume «un atteggiamento antagonistico di

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.450.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 412; per una ricostruzione del pensiero di Capograssi sul rapporto Società-Stato, cfr. N. Antonetti, *Unità dello Stato e pluralità degli interessi dopo la Grande Guerra*, in *Scienza & Politica*, vol. XVII, XXXIII, 2005, pp. 7-18.

<sup>11</sup> Sui rapporti tra Capograssi e Romano, si veda, M. D'Addio, *Giuseppe Capograssi (1889- 1956). Lineamenti di una biografia*, Giuffrè, Milano 2011.

<sup>12</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1969. Cfr. anche S. Cassese, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, in *Le Carte e la Storia*, I, 2012, pp. 5-8.



fronte allo Stato» e mira a sostituirsi ad esso, producendo una «decomposizione dello Stato moderno». Si tratta di un fenomeno che Romano chiama sindacalismo o corporativismo: la sua emersione evidenzia l'impotenza dell'istituto della rappresentanza politica, insufficiente a trasferire la società nello Stato. Dal punto di vista teorico, è già nell'Ottocento che si pongono le basi della vittoria della società sullo Stato. Otto von Gierke riproponeva una teoria organica della società che si rifaceva alle teorie federalistiche di J. Althusius. Per Gierke, la società era un sistema di corporazioni che si incrociano in modo multiplo: l'unità statale può derivare soltanto da un processo federativo che parte da queste comunità minori, qualitativamente analoghe allo Stato in quanto *personae fictae*, alla stessa stregua dello Stato<sup>13</sup>. Come giustamente rileva Matteucci, «era stata così forgiata un'arma giuridica per una battaglia politica contro la sovranità dello Stato e la sua superiorità morale: dato che le associazioni non sono più diverse dallo Stato, perché tutti sono *personae fictae*, si tratta allora di emancipare le prime dal secondo»<sup>14</sup>. Léon Duguit, vero punto di riferimento per la prolusione pisana di Romano, arrivò persino ad affermare che non esiste lo Stato, ma solo governanti sottomessi al diritto, e con funzioni ridotte alla mera sorveglianza, giacché le funzioni di governo si ripartiscono tra le classi sociali che acquistano via via

---

<sup>13</sup> Fu lo storico inglese Fr.W. Maitland a recepire la *Korporationslehre* di Gierke. A Maitland (*Trust and corporation*, 1900) si deve l'analisi della natura delle associazioni e la teoria della loro omogeneità qualitativa con lo Stato.

<sup>14</sup> N. Matteucci, voce *Stato*, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. XII, Roma 1984, ora anche in Id., *Lo Stato moderno*, il Mulino, Bologna 1997, p. 66.

una struttura giuridica definitiva<sup>15</sup>. La crisi dello Stato moderno è dunque irreversibile e ha cause prevalentemente endogene, tanto che la trasformazione dello Stato nel Novecento passa per l'evoluzione della società civile: gli interessi sono sempre più organizzati burocraticamente e l'unità statale è data da una serie di interdipendenze sempre più complesse, con un governo diffuso e a direzione plurima. È il tema capograssiano di una nuova democrazia diretta che integri nel sistema costituzionale le forze sociali emergenti. E partendo dalla costituzione, si può dire che le cose siano ancora più evidenti: «Da una parte è cresciuto a dismisura il lato pattizio-pluralistico della costituzione», e dall'altra, «è andato continuamente decrescendo il valore costituzionale dello Stato-persona», per effetto di una «tendenza sempre più marcata verso un policentrismo articolato in modo tale da rifiutare, per sua natura, forme forti, e personificate, di espressione e rappresentazione dell'unità politica»<sup>16</sup>.

Questo era il contesto teorico che l'incontro di Camaldoli doveva considerare, soprattutto per il tramite di Capograssi. Non stupisce quindi che quegli intellettuali cattolici, o almeno una buona parte di loro, considerassero il vecchio Stato ottocentesco come qualcosa di superato. Questo orientamento risultò ancora più evidente nel corso della XIX Settimana sociale dei cattolici, che si tenne a Firenze nell'ottobre 1945 sul tema "Costituzione e Costituente". Il Codice di Camaldoli era

---

<sup>15</sup> L. Duguit, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, Alcan, Paris 1908. Cfr. Id., *Souveraineté et liberté*, Alcan, Paris 1922.

<sup>16</sup> M. Fioravanti, voce *Sovranità*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1998, pp. 270-277.

da poco stato pubblicato e i suoi estensori erano pronti a presentarlo come manifesto della proposta dei cattolici per la Costituente. In questa occasione, si declamava certamente il valore che assumeva la Costituzione dopo il regime, ma nel contempo si dava l'indirizzo di «andare oltre le tradizionali costituzioni liberali»<sup>17</sup>. Era questa la linea soprattutto di Fanfani e La Pira, i cui interventi evidenziarono i limiti di una costituzione di stampo liberale, che non garantiva la democrazia economica e la concordia tra capitale e lavoro, né tutelava le classi popolari e i corpi sociali. Queste comunità intermedie avevano una funzione sociale insostituibile per la dottrina cattolica, e andavano riconosciute e tutelate dalla nuova Costituzione. In particolare, Fanfani nella sua lezione sul tema “Il problema sociale contemporaneo e le Costituzioni”, individuava in una costituzione profondamente rinnovata una delle premesse per affrontare il problema sociale e illustrava «tre principali norme di azione» per la Costituente: in primo luogo, «nuovi patti» mediante i quali «la società deve prendere coscienza dei fini che essa deve perseguire e deve scegliere gli istituti capaci di consentire il raggiungimento del bene comune, sotto la costante diretta ispirazione ed il diffusissimo controllo delle masse popolari». In secondo luogo, «una contingente politica di ricostruzione» e infine «un deciso rinnovamento dei costumi».

L'idea di costituzione che Fanfani presentava a Firenze nel 1945 aveva molto a che fare con la definizione di democrazia che qualche decennio prima aveva coniato Giuseppe Toniolo:

---

<sup>17</sup> Cfr. A. Magliulo, *La Costituzione Economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, III, 1999, pp. 161-189.

«Quell'ordinamento civile nel quale tutte le forze sociali, giuridiche ed economiche, nella pienezza del loro sviluppo gerarchico cooperano proporzionalmente al bene comune, rifluendo nell'ultimo risultato a prevalente vantaggio delle classi inferiori»<sup>18</sup>. Più nello specifico, Toniolo distingueva questa definizione essenziale di democrazia dal suo concetto accidentale e derivato: «ogni altro peculiare atteggiamento delle forze sociali nei molteplici aspetti civili, economici, politici, ossia, per esempio, nella proporzione d'influenza delle varie classi, nelle relazioni giuridiche fra queste, nella partizione della ricchezza fra esse, nella loro diversa partecipazione al governo, compongono i caratteri accidentali della democrazia»<sup>19</sup>. Toniolo non escludeva che alcuni di questi caratteri potessero aggiungersi all'essenza della democrazia. Era naturale che il popolo, una volta elevato, potesse rivendicare i suoi diritti politici e pretendere un tipo di governo repubblicano, ma non si doveva confondere il mezzo con il fine, che rimaneva quella cooperazione di tutte le forze sociali al bene comune e proporzionalmente al bene prevalente delle classi inferiori. Toniolo precisava ancora meglio questa sua convinzione: «L'assenza di tali ordinamenti democratici pertanto, con questa funzione estrinseca e accidentale, può essere in certi casi (e non sempre e dappertutto) un difetto o una imperfezione; ma l'assenza della democrazia intrinseca e

---

<sup>18</sup> G. Toniolo, *Il concetto cristiano della democrazia* (1897), *Opera Omnia*, s. III, vol. II, *Democrazia cristiana. Concetti e indirizzi*, I, Città del Vaticano 1949, p. 26. Sul tema, mi permetto di rinviare al mio saggio *La democrazia organica di Toniolo tra Società e Stato*, in V. Conso e L. Ferro (a cura di), *L'attualità di Giuseppe Toniolo nel Terzo Millennio*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018, pp. 47-64.

<sup>19</sup> G. Toniolo, *Il concetto cristiano della democrazia*, cit., p. 30.

virtuale, determinata dal fine dell'umano consorzio, si risolve sempre in un disordine o più chiaramente in una negazione dell'ordine essenziale della società»<sup>20</sup>. In ogni caso, la democrazia politica avrebbe dovuto riconoscere i due diritti fondamentali del popolo, *petere et acclamare*, concedere cioè a tutti la facoltà di manifestare i propri bisogni e desideri, e lasciare che ciascuno potesse apportare in qualche modo il proprio consenso all'opera del governo. Altrimenti sarebbe venuta meno la stessa cooperazione organica al bene comune, quindi la democrazia nella sua essenza. Non era però irrilevante il *modus operandi* dell'espressione di questo consenso, che nella visione tonioliana va molto al di là della rappresentanza parlamentare, esplicandosi pure attraverso le autonomie territoriali e corporative<sup>21</sup>.

Rispetto all'epoca di Toniolo e di Leone XIII, a Camaldoli, dopo l'esperienza fascista, le linee del pensiero cattolico si erano ormai consolidate e semplificate sulla piena accettazione della democrazia politica, che si sarebbe realizzata attraverso l'affermazione della dignità della persona e del suo primato rispetto allo Stato. Ma una qualche continuità tra le espressioni di Toniolo sull'ordinamento corporativo e quelle codificate a Camaldoli, sarebbe difficile negarla. Qualche anno prima, a proposito del corporativismo, Fanfani ebbe a dire: «non supera il capitalismo perché ha sistemato l'organizzazione sindacale, perché ha un Consiglio nazionale delle corporazioni, perché ha la più progredita legislazione sociale»; difatti, tutto ciò non sarebbe bastato se non lo si fosse fatto con un fine diverso «dal

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>21</sup> Sul punto, tra gli altri, cfr. P. Pecorari, *Toniolo. Un economista per la democrazia*, Studium, Roma 1991; F. Todescan, *Giuseppe Toniolo e il problema della democrazia*, Edizioni del Rezzara, Vicenza 1999.

fine proprio al sistema capitalistico». L'esperimento corporativo supera il capitalismo, proprio smentendo il fatto che «debba essere fine della società il conseguimento del massimo benessere individuale, limitato solo dal rispetto della sicurezza e della proprietà altrui»<sup>22</sup>. E in uno scritto del 1942, lo studioso e politico toscano era stato ancora più efficace nel salvare la dottrina corporativa cattolica dall'esperienza fascista: «Il sistema economico attuato dalla rivoluzione fascista in Italia assume un nome tradizionale, quello di corporativo, ma non ha di comune con l'ordinamento medievale e con i programmi dei riformatori cristiano-sociali dell'Ottocento molto più che il nome e, per quanto riguarda questi ultimi, l'idea della necessità di una ricostruzione organica della società e della collaborazione tra le classi»<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> A. Fanfani, *Declino del capitalismo e significato del corporativismo*, *Giornale degli economisti e Rivista di Statistica*, XLIX, 1934, p. 387. Sul tema, cfr. L. Ornaghi, *La concezione corporativa di Amintore Fanfani e il corporativismo dell'età fascista*, *Bollettino*, I-II, 2011, pp. 171-188.

<sup>23</sup> A. Fanfani, *Il problema corporativo nella sua evoluzione storica*, in E. Rota (a cura di), *Problemi storici e orientamenti storiografici*, Cavalleri, Como 1942, p. 1188. Anche De Gasperi si era esercitato più volte nel separare il corporativismo cattolico da quello fascista. Già nel 1928, scriveva: «ma potete credere che i sociologi cristiani corrano il pericolo di cadere nella statolatria, quando tutti i loro sforzi di ricostruzione mirano a restaurare l'antico Stato cristiano medievale superando il cesarismo moderno che è a sua volta una continuazione dell'ancien régime durante il quale il potere regio, esorbitando dai suoi compiti, assorbì ogni forza sociale e sopprime ogni libertà?» (*Un maestro del corporativismo cristiano. René de La Tour du Pin*, in A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, II, II, Il Mulino, Bologna 2008, p. 1527).

Le tracce di questa necessaria «ricostruzione organica della società» e della «collaborazione tra le classi», orientamenti genericamente ascrivibili al solidarismo cristiano ma obiettivamente comuni al corporativismo, sono evidenti nel *Codice*, in modo specifico, proprio nei capitoli curati più direttamente da Fanfani e dagli altri economisti, soprattutto Paronetto, Saraceno e Vanoni. Il punto di partenza di questo organicismo è il “dovere fondamentale di partecipazione alla vita dello Stato” (art. 16), più nel dettaglio, «degli individui, gruppi e forze sociali di essere parte attiva nella vita dello stato e considerare questa vita come un interesse concreto ed immediato tra i più importanti [...] uno dei più vivi obblighi di coscienza, avendo l'esperienza dimostrato che dall'indirizzo politico impresso allo stato dipende la salvaguardia dei beni più preziosi della umanità e della civiltà». Anche lo Stato ha dei doveri verso i cittadini, e il sacrificio di questi ha dei vincoli precisi<sup>24</sup>. Questo assunto è molto netto in fatto di educazione: «lo stato, perché privo del titolo

---

<sup>24</sup> Sul corretto rapporto tra lo Stato e le comunità naturali, La Pira porterà spesso gli enunciati del *Codice* nell'Assemblea Costituente: «lo Stato, perciò, non attua i fini per i quali è costruito – se non sono rispettati i diritti della comunità familiare, della comunità religiosa, della comunità di lavoro, della comunità locale, della comunità nazionale: perché la persona è necessariamente membro di ognuna di queste comunità, e ne possiede lo *status*: la violazione dei diritti essenziali di queste comunità costituisce una violazione dei diritti essenziali della persona umana ed indebolisce o addirittura rende illusoria quelle affermazioni di libertà, di autonomia e consistenza sociale che sono contenute nelle dichiarazioni dei diritti» (Atti dell'Assemblea Costituente – Commissione per la Costituzione – Prima Sottocommissione, *Relazione del deputato La Pira Giorgio sui principi relativi ai rapporti civili*).

della paternità, nel fare le sue leggi e nell'esercitare le sue funzioni dovrà sempre riconoscere il diritto anteriore e naturale della famiglia e quello soprannaturale della Chiesa sull'educazione cristiana dei figli» e, «quale espressione della volontà dei genitori e quale promotore del bene comune della società deve anzitutto aiutare il sorgere spontaneo di istituzioni educatrici per iniziativa delle famiglie e della Chiesa» (art. 40). Analoghi doveri, lo Stato li ha verso la famiglia in senso stretto, che «deve riconoscere come è stata costituita da Dio; proteggerla contro tutti i suoi nemici, rimuovendo dall'ambiente pubblico ogni elemento di perversione e creando una atmosfera morale sana e conveniente; aiutarla al compimento della sua missione; spingerla all'adempimento dei suoi doveri e in caso di necessità supplire alle sue deficienze e completare la sua opera nell'ordine civico» (art. 22).

È comunque intorno alla giustizia sociale che il Codice camaldolese imposta la sua progettazione costituzionale e tratteggia la fisionomia di una costituzione economica che sarà in gran parte recepita nei lavori della Costituente<sup>25</sup>. Secondo l'autorevole parere di uno dei testimoni di quella fase, Paolo Emilio Taviani, il Codice fu una sintesi di economia mista: «A Camaldoli gli indirizzi e le impostazioni dei vetero cattolici furono abbandonati. Si ripudiò l'illusione di risolvere la “questione sociale” con il corporativismo o con gli istituti – pure validi, ma

---

<sup>25</sup> Sul tema economico, Antonio Magliulo si sofferma sul fatto che il *Codice* rifiutò il modello dualista liberale (stato-società) per aderire ad una concezione dello stato come “autogoverno” della società. Di fatto, questa opzione si è realizzata grazie ad un ampliamento delle funzioni strumentali dell'apparato statale (Ezio Vanoni. *La giustizia sociale nell'economia di mercato*, Studium, Roma 1991, p. 54).



solamente là dove possibili – della cooperativa e della partecipazione al profitto. Tenendo anche conto dell'esperienza dell'IRI, il Codice segnò l'adesione dei cattolici a una terza via, che può chiamarsi di “economia mista”, adeguata alle insopprimibili esigenze dell'età industriale»<sup>26</sup>. Elementi di questa nuova “terza via” sono presenti in special modo nel capitolo VI, scritto da Vanoni, ma anche nel capitolo V del *Codice*, intitolato “Destinazione e proprietà dei beni materiali – Produzione e scambio”. Qui viene introdotta la dialettica tra il libero mercato e l'intervento pubblico nell'economia. L'art. 71 definisce la giustizia sociale come l'equa ripartizione dei beni materiali «per cui non possa un individuo o una classe escludere altri dalla partecipazione ai beni comuni» e «tenuto conto delle ineliminabili differenze nelle doti personali, nell'intelligenza, nella volontà, sia attribuito a ciascuno il suo secondo giustizia e non secondo privilegi precostituiti o conferiti da un ordinamento che ostacoli taluni individui o gruppi sociali nello sforzo di migliorare le loro condizioni». Nel capitolo V vengono poi esposti gli indirizzi a proposito della funzione sociale sia dei beni di consumo e di godimento che dei beni strumentali alla produzione di nuova ricchezza. E si stabiliva che il diritto di proprietà dovesse essere «subordinato all'adempimento di una funzione sociale spettante ai proprietari» (art. 76). Questo criterio vale a maggior ragione per le banche: «La funzione sociale della proprietà assume in questi casi un preminente rilievo perché tali proprietari, valendosi di opportuni meccanismi finanziari, influiscono, spesso con limitato rischio personale, sullo sviluppo dei mezzi di produ-

---

<sup>26</sup> P.E. Taviani, *Perché il Codice di Camaldoli fu una svolta?*, in *Civitas*, IV, 1988, pp. 123-125.

zione a disposizione della comunità e quindi, sul modo di soddisfare i bisogni della comunità stessa, nonché sull'impiego delle forze di lavoro e dei beni strumentali disponibili» (art. 81). Per i beni strumentali, l'art. 76 specificava che se il proprietario non fosse in grado o non avesse intenzione di «conciliare i propri interessi con quelli della comunità», lo Stato sarebbe legittimato ad intervenire o «escludendo che date categorie di beni strumentali possano essere oggetto di proprietà privata» oppure «ponendo delle limitazioni» a tale diritto. Lo stesso articolo procede poi ad elencare le forme di intervento pubblico nel caso di una iniziativa privata «manchevole o insufficiente», in assenza di concorrenza: l'agevolazione dell'iniziativa privata, la creazione di forme di proprietà "mista", la gestione diretta o l'attribuzione della proprietà ai lavoratori occupati nell'azienda (art. 76). Quest'ultimo punto era stato già affrontato nel capitolo IV sul "Lavoro", all'art. 66, dal titolo "Azionariato del lavoro, cooperazione e partecipazione dei lavoratori", nel quale si auspicano diverse forme di partecipazione e di collaborazione tra i diversi protagonisti del fatto produttivo, al fine di «costituire nell'azienda una operante comunità di lavoro nella quale siano rispettate le singole personalità, attribuendo a ciascuno una sua sfera di autonomia e perciò di responsabilità e siano al tempo stesso soddisfatte le esigenze della organizzazione, della gerarchia e della disciplina».

Quanto ai rapporti tra Stato e mercato, aveva ragione Taviani ad identificare nell'IRI il cardine della nuova economia mista, peraltro in piena continuità con il precedente regime. All'IRI spettò di indirizzare la politica economica verso prospettive innovative, ponendo lo Stato in primo piano nell'attività finanziaria e industriale, perseguendo con forza lo sviluppo im-

prenditoriale nazionale, e dotando la nazione di una classe dirigente coesa e capace, che si era preparata negli anni del fascismo in un osservatorio privilegiato come il Centro Studi dell'IRI. Spicca in questa classe dirigente un assoluto protagonista del Codice di Camaldoli, Sergio Paronetto<sup>27</sup>. Egli poteva combinare le conoscenze tecniche e manageriali del sistema IRI, fondamentalmente espressione dell'intervento pubblico e dell'autonomia dalla politica, con il contributo etico-religioso della sua formazione cristiana. Il risultato, conseguito insieme a Vanoni e a Saraceno, fu un'economia che si orienta verso fini di giustizia sociale e, concretamente, verso uno sviluppo equilibrato del Paese, con i criteri della massima occupazione e della migliore distribuzione delle risorse, all'interno dell'economia di mercato ma senza timore di modificare l'allocazione delle risorse con la mano pubblica. La crisi postbellica incoraggiava scelte di questo tipo. Nella visione di Paronetto, il sistema industriale era «un organismo permanente di carattere economico e sociale: uno strumento di propulsione e direzione dell'economia che, pur sotto la vigilanza suprema dello Stato, sia costituito da forze autonome, basato sull'equilibrio degli interessi e sulla competenza tecnica al di fuori delle dirette ingerenze dei partiti politici»<sup>28</sup>. Le altre direttrici del pensiero di Paronetto furono l'avversione ai monopoli e la codificazione di diversi diritti sociali: «diritto a un lavoro equamente retribuito per tutti; giusto salario inteso sia

---

<sup>27</sup> Sul contributo di Paronetto, cfr. S. Baietti-G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012.

<sup>28</sup> S. Paronetto, *La giustizia sociale*, ora in M.L. Paronetto Valier, *Sergio Paronetto. Libertà di iniziativa e giustizia sociale*, Studium, Roma 1991, p. 220.

dal punto di vista della tutela della famiglia che da quello di una equa partecipazione ai risultati economici della produzione; diritto alla disponibilità di una abitazione sufficiente per i bisogni familiari, libero accesso alla proprietà privata di beni d'uso, frutto del lavoro personale e trasmissibili per eredità; istruzione aperta a tutti ed effettivo libero accesso per i figli dei ceti meno abbienti alle classi superiori; forme assicurative, previdenziali, assistenziali corrispondenti ai bisogni ed organizzate nell'interesse vero delle classi lavoratrici; partecipazione effettiva di tutte le classi alla vita economica, sociale e politica mediante una progressiva educazione alla responsabilità civile»<sup>29</sup>.

Fu invece soprattutto Vanoni a dedicarsi al capitolo VI intitolato "L'attività economica pubblica", centrale per comprendere l'intero impianto costituzionale del *Codice*<sup>30</sup>. Il capitolo si apre con una applicazione del principio della giustizia

---

<sup>29</sup> S. Paronetto, *Professione e rivoluzione*, in *Studium*, gennaio-febbraio 1944, pp. 3-12, ora in M.L. Paronetto Valier, *Sergio Paronetto. Libertà di iniziativa e giustizia sociale*, cit., pp. 195-196. La citazione si trova in S. Cassese, *L'affermazione dello Stato in ogni campo e Sergio Paronetto*, Relazione al convegno su "Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana", organizzato dalla Facoltà di Economia della LUISS, Roma, 18 febbraio 2011, ora anche in S. Baietti e G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, op. cit., pp. 99-102.

<sup>30</sup> Su questo tema, gli estensori del Codice portarono nella successiva Assemblea Costituente forse il contributo più organico. Già nella fase preliminare dei lavori in Assemblea, Fanfani si fece portavoce delle istanze di Camaldoli, con una sua relazione sul «controllo sociale dell'attività economica», evidenziando la necessità di inserire nella

sociale alle attività economiche private che vengono «armonizzate in relazione al comune interesse di impedire che le energie individuali rimangano puramente potenziali o siano ostacolate nel loro sviluppo» (art. 85). Ciò deve attuarsi attraverso «l'azione delle stesse forze sociali, adeguatamente organizzate, nonchè mediante l'attività economica pubblica ed in particolare dello stato». Sono i principi di una “democrazia organizzata” che assegna una priorità d'intervento alle forze sociali rispetto allo Stato, ma che non disdegna l'iniziativa statale quando è richiesto dalle circostanze. In questo quadro, l'intervento dello Stato nelle attività economiche non doveva sostituirsi al mercato e all'attività privata, bensì intervenire in esso per correggerne le disfunzioni, come viene precisato nell'art. 88 del *Codice*. Le finalità dell'intervento pubblico sono definite dall'art. 86 e si riassumono nella creazione di condizioni di occupazione (art. 86.2), nel favorire l'occupazione dei capi famiglia (art. 86.3) e l'acquisto di un'abitazione di proprietà (art. 86.4), nell'assicurare un sistema di tutele per i lavoratori in caso di disoccupazione, infortunio o malattia e un sistema pensionistico durante la vecchiaia (art. 86.5), nel disciplinare la dislocazione territoriale delle attività produttive (art. 86.7), nel dare orientamento e sbocco al lavoro (art. 86.8-9), nella correzione delle eccessive disparità economiche attraverso il controllo sull'uso, la trasmissione o la distribuzione dei beni di consumo (art. 86.11-13), nella regolamentazione dell'attività produttiva in situazione di non concorrenza (art. 86.14), nella tutela dei risparmi (art.

---

Costituzione «uno o più articoli i quali stabiliscano che senza un controllo sociale dell'attività economica non è possibile realizzare il benessere di tutti i cittadini». Con diverse sfumature, la posizione era condivisa anche dagli altri economisti di Camaldoli.

86.15) e nel promuovere e regolare i rapporti con le altre economie nazionali (art. 86.16). Il ruolo economico dello Stato viene promosso per finalità sociali e redistributive, ma viene previsto anche sul piano economico se il suo intervento può conseguire un risultato in termini di miglioramento dell'interesse collettivo (art. 88).

Qui sta il perno dell'economia mista varata a Camaldoli. Per la verità, le basi di questo orientamento sullo Stato e sulla sua funzione attiva nella vita socio-economica della nazione, si trovano già tutte negli insegnamenti di Toniolo, il quale, parlando del rapporto tra Stato e Società, sosteneva che in circostanze ordinarie l'azione dello Stato «deve rispettarne l'intima natura ed i fini sostanziali, non pervertirla; secondarne e affrettarne lo spontaneo sviluppo intrinseco e storico, non già artificialmente arrestarlo o disviarlo; e ancora procedere in questo compito integrante con discrezione e temperanza<sup>31</sup>. Ma quando invece lo richiedano eccezionali circostanze di crisi sociale, l'azione dello Stato «deve esercitarsi con larghezza ed intensità anco straordinarie»<sup>32</sup>, soprattutto in ragione del pericolo rappresentato dal conflitto tra capitale e lavoro, e a motivo della carenza di organi intermedi tra individui e Stato. L'autorità politica come la intende Toniolo deve realizzare una *restitutio ad integrum* dei diritti sociali e degli interessi delle classi meno abbienti, anche per riparare alle mancanze della statualità a lui

---

<sup>31</sup> G. Toniolo, *La costituzione del Senato e l'ordinamento di classe*, in Id., *Opera omnia*, s. IV, vol. II, *Democrazia cristiana. Istituti e forme*, II, Città del Vaticano 1951, p. 289.

<sup>32</sup> G. Toniolo, *La legislazione sociale operaia*, in Id., *Opera omnia*, s. IV, vol. I, *Democrazia cristiana. Istituti e forme*, I, Città del Vaticano 1951, p. 178.

contemporanea. Difatti, per Toniolo lo Stato ha due uffici o funzioni: in primo luogo, deve «costituire, mantenere, unificare l'ordine mercé il diritto (legge coattiva)»; in secondo luogo, esso deve «coadiuvare il progresso umano sociale nel migliore conseguimento dei fini morali e dei mezzi materiali della civiltà»<sup>33</sup>. Questa funzione non è necessaria come quella giuridica, ma si pone come coadiutrice o integrante del progresso etico-civile: lo Stato interviene con la sua funzione legislativa sociale come «un ordinamento estrinseco e complementare dell'ordine individuale, familiare e sociale»<sup>34</sup>, a sostegno delle spontanee forze personali o collettive, e appoggiandosi alle autonomie territoriali e funzionali. Questa concezione dello Stato ha evidentemente ispirato gli estensori del *Codice*, e in questa riuscirono forse a superare le dispute tra corporativisti e anti-corporativisti.

Tornando a Vanoni e al suo capitolo VI, lo strumento principe che egli identifica per armonizzare i diversi interessi individuali e per redistribuire la ricchezza, è il tributo, che ha due fini distinti, uno fiscale e l'altro extra-fiscale: «Il tributo, determinando il passaggio di beni economici dal privato all'ente pubblico e quindi sottraendo beni alla spesa privata per sostenere la spesa pubblica, opera per sua natura una redistribuzione di beni disponibili tra i vari impieghi e consumi. Pertanto il tributo, accanto alla sua funzione immediata di procurare mezzi per la

---

<sup>33</sup> G. Toniolo, *Introduzione al Trattato di economia sociale*, II ed., Firenze 1915; il testo si trova in P. Pecorari, *Toniolo. Un economista per la democrazia*, op. cit., p. 152.

<sup>34</sup> G. Toniolo, *Linee direttive della legislazione sociale*, in Id., *Democrazia cristiana. Istituti e forme*, I, op. cit., p. 236. Lo scritto è tratto dal *Resoconto sommario della Settimana sociale di Firenze*, Ufficio centrale dell'Unione popolare, 1909, pp. 55-56.

spesa pubblica, esercita la funzione mediata di concorrere a modificare secondo i principi della giustizia sociale la distribuzione della ricchezza e l'organizzazione della vita economica e sociale» (art. 93). Il dovere contributivo deve assumere significato giuridico e morale (art. 94), ma «l'altezza dell'imposizione deve essere regolata in modo da non opprimere il soggetto e da lasciar-gli in ogni caso la possibilità di provvedere onestamente ai bisogni suoi e della sua famiglia» (art. 92). Oltre a questo, per assicurare l'utilità sociale del prelievo fiscale, «gli investiti della pubblica amministrazione debbono in ogni modo ispirare la propria azione al principio fondamentale che il denaro pubblico è inviolabile ed alla considerazione essenziale che chi disperde, male amministra o si appropria di denaro pubblico pecca contro la giustizia» (art. 92).

Un altro criterio per la gestione dell'interesse pubblico sarebbe stato quello della programmazione economica, sul quale si concentrò soprattutto Pasquale Saraceno, altra figura chiave nell'impostare il progetto ricostruttivo del Paese del dopoguerra. Nella forte dialettica tra liberisti e socialisti, i cattolici proposero un indirizzo alternativo, seguendo la linea di un'economia mista. Saraceno, uomo razionale e pragmatico, vedeva le carenze del Paese: il deficit di sviluppo rispetto ad altri paesi capitalistici, la scarsità di capitali, il dualismo nord-sud, le inefficienze burocratiche e finanziarie. Ma contemplava anche le sue grandi potenzialità: il recupero delle aree svantaggiate che potevano trasformarsi in opportunità di rilancio attraverso interventi mirati di ordine strutturale, una manodopera abbondante e a basso costo, una struttura industriale da poter utilizzare, un buon livello di conoscenza tecnica. Tutti elementi su cui impostare una programmazione nazionale fondata sul rapporto tra pubblico e privato.



In definitiva, è proprio la costituzione economica il fulcro del Codice di Camaldoli. E su questa non si può non rinvenire una continuità con il magistero sociale e con il pensiero dei grandi maestri dei decenni precedenti. Anche la volontà espressa di individuare una “terza via” nella contesa tra liberali e socialisti, non è affatto insolita e affonda le sue radici nella storia del movimento cattolico italiano ed europeo. Qui viene tracciata in un articolato progetto costituzionale, pronto per il cambio di regime e per le imminenti trasformazioni degli assetti istituzionali. Uno sforzo di sintesi motivato dal precipitare degli eventi e dal senso di responsabilità di una classe dirigente che voleva diventare protagonista nella nuova fase costituente. Il problema interpretativo è se la “terza via” tracciata dal Codice sia nuova o meno rispetto alla “terza via” della tradizione cattolica fino a Camaldoli. Su questo, vi sono tuttora delle divergenze risalenti allo stesso dibattito che ci fu tra gli estensori, e, più nello specifico, tra gli economisti dell'Università Cattolica e gli esponenti dell'Azione cattolica<sup>35</sup>. In particolare, sulla fiducia da confermare al corporativismo, ancorché emendato dalle deviazioni fasciste che ne acuirono gli aspetti più dirigisti. Non era per nulla casuale che nella versione definitiva del 1945 fosse stato eliminato il riferimento alla dottrina corporativa presente tra gli *Enunciati* del 1943, nel capitolo sulla “Vita economica”: «La regolazione della vita economica ha per scopi: 1) garantire

---

<sup>35</sup> Sul rapporto tra i corporativisti della “Cattolica” e quelli non corporativisti legati all'Azione Cattolica, cfr. G. Maggi, *Una proposta di cattolici per l'Italia dopo il fascismo: il «Codice di Camaldoli»*, in *Humanitas*, IV, 1982, p. 672. La citazione è tratta da G. Franchi, *Il Codice di Camaldoli, Ezio Vanoni e la nuova terza via*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, I, 2004, pp. 32-37.

la giustizia nei rapporti economici tra i singoli; 2) rendere più efficiente il sistema economico della collettività, secondo un indirizzo organico che stimoli, controlli, coordini, senza violentarla, la libera iniziativa dei singoli. La dittatura economica non è idonea a compiere questa funzione. L'autoregolazione di *un bene ordinato sistema corporativo* può raggiungere lo scopo». La rimozione della democrazia corporativa era stata ancora più esplicita nelle degasperiane *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*: «Siamo contro il ritorno ai metodi della lotta di classe, ma anche contro l'attuale macchinoso sistema di burocrazia corporativa che sfrutta, a scopo di dominio politico, l'idea democratico-cristiana della libera collaborazione organica di tutti i fattori della produzione». E non è per nulla improbabile che i due documenti si siano reciprocamente condizionati, a favore di una salomonica rescissione di qualsiasi atteggiamento continuistico della cultura sociale ed economica precedente, fascismo compreso. Nel giudizio politico sul sistema corporativo convergono comprensibili motivi di opportunità e argomenti più sofisticati che riguardano la cesura generazionale che si voleva introdurre nel movimento cattolico, all'epoca ancora molto influenzato dalla "democrazia cristiana" delle origini, quella definita da Toniolo. Qualche anno più tardi, esattamente nel 1949, lo stesso De Gasperi farà direttamente i conti con il pensatore trevigiano, firmando la *Prefazione* al volume dell'*Opera Omnia* di Giuseppe Toniolo *Democrazia cristiana. Concetti e indirizzi*, la quale comincia con un'affermazione che, da sola, sarebbe demolitrice di questa parte del lavoro tonioliano. Scriveva De Gasperi: «È questo un volume di contingenza, e di relatività rispetto ai tempi. L'uomo di dottrina si mette al servizio dell'ora che passa e, sul finire del secolo XIX, tenta, come tanti altri pensatori per altre zone di pensiero e di azione, di creare una sintesi

dello sviluppo secolare precedente e d'impostare un programma per il nuovo secolo comincia. Guardando all'indietro col senno di poi, si sente che il calendario gli ha forzato la mano e che l'ardito tentativo di mettersi come arbitro tra due secoli lo ha portato a una ricostruzione, che gli avvenimenti della prima metà del secolo nostro non hanno sempre convalidato [...]. Ma chi gli potrà rimproverare di non aver previste le due spaventose guerre mondiali che interruppero con due profondi solchi di sangue, l'evoluzione pacifica da trent'anni allora in atto nel mondo?»<sup>36</sup>. E ancora: «Lungi da me il pensiero che il maestro Toniolo in dottrina non vedesse chiaro o commettesse errore ma mi par vero che come organizzatore, tendendo a spingere i cattolici verso le riforme sociali nell'unità di tutte le forze, fu portato a definire la democrazia in senso troppo lato e vago, trascurando il carattere politico che la storia le aveva ormai assegnato. Anzi nell'urgenza di opporre allo Stato avvenire socialista un ideale cristiano, valutò forse esageratamente come attributo d'una democrazia futura gli elementi costitutivi della democrazia comunale e corporativa medioevale»<sup>37</sup>. Si tratta di una liquidazione in senso pieno, i cui effetti si prolungarono per i decenni successivi. Non che questi severi giudizi su Toniolo fossero inconsueti: anche alcuni suoi contemporanei lo accusavano di scarso realismo, sovente confondendo la dottrina cristiana con

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. VII-VIII. Per una ricostruzione della posizione di Alcide De Gasperi dal corporativismo degli anni Trenta all'anti-corporativismo delle *Idee ricostruttive*, si veda, tra gli altri, M. Cau, *La via maestra alla giustizia sociale. Alcide De Gasperi tra solidarismo e corporativismo*, in *Scienza & Politica*, XXI, 41, 2009, pp. 5-31.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. X.

le ideologie ottocentesche più aggiornate. Nel caso di De Gasperi, premevano forse più contingenze di quelle che rimproverava a Toniolo. E soprattutto, la fase ricostruttiva non consentiva più di tentennare sulla democrazia parlamentare o sulle convergenze con altre forze politiche a matrice culturale anticristiana. Oltretutto, il sistema corporativo che era stato sperimentato, seppure nella versione fascista, non assicurava allo Stato un controllo efficace sulla politica industriale, tant'è che lo stesso fascismo dovette ripiegare nei fatti sull'economia mista e sull'intervento statale. La scelta di Paronetto, Vanoni e Saraceno teneva conto di questa constatazione.

Sul tema più generale della democrazia e della sua piena accettazione, era tra l'altro intervenuto lo stesso Pontefice Pio XII con il Radiomessaggio del Natale 1944: «Queste moltitudini, irrequiete, travolte dalla guerra fin negli strati più profondi, sono oggi invase dalla persuasione – dapprima, forse, vaga e confusa, ma ormai incoercibile – che, se non fosse mancata la possibilità di sindacare e di correggere l'attività dei poteri pubblici, il mondo non sarebbe stato trascinato nel turbine disastroso della guerra e che al fine di evitare per l'avvenire il ripetersi di una simile catastrofe, occorre creare nel popolo stesso efficaci garanzie». Il papa riconosceva la piena legittimità ai popoli che, risvegliandosi da un lungo torpore, «hanno preso di fronte allo Stato, di fronte ai governanti, un contegno nuovo, interrogativo, critico, diffidente». Ma prendeva le distanze dalla democrazia di massa: «Lo Stato non contiene in sé e non aduna meccanicamente in un dato territorio un'agglomerazione amorfa d'individui. Esso è, e deve essere in realtà, l'unità organica e organizzatrice di un vero popolo [...] In un popolo degno di tal nome, il cittadino sente in se stesso la coscienza della sua personalità, dei suoi doveri e dei suoi diritti, della propria libertà

congiunta col rispetto della libertà e della dignità altrui». Un corretto funzionamento della democrazia poteva essere garantito solo da «Una eletta di uomini di solida convinzione cristiana, di giudizio giusto e sicuro, di senso pratico ed equo, coerente con se stesso in tutte le circostanze; uomini di dottrina chiara e sana, di propositi saldi e rettilinei, uomini soprattutto capaci, in virtù dell'autorità che emana dalla loro pura coscienza e largamente s'irradia intorno ad essi, di essere guide e capi specialmente nei tempi in cui le incalzanti necessità sovraccitano la impressionabilità del popolo, e lo rendono più facile ad essere traviato e a smarrirsi»<sup>38</sup>. All'appello di Pio XII, che era tutto rivolto a distinguere un ideale democratico cristiano dalle altre concezioni della democrazia di massa, rispose De Gasperi nel suo intervento alla Settimana sociale di Firenze del 1945: «non sempre quando si scende dall'alta montagna è possibile mantenere la stessa atmosfera ossigenata e non sempre la stessa prospettiva può essere attuata, quando si tratta di dover fissare una pratica di convivenza civile, che tiene conto delle opinioni altrui e deve cercare una via di mezzo fra quelle che possono essere le aspirazioni di principio e le possibilità di azione»<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. E. Galavotti, *La Chiesa cattolica e la democrazia costituente*, in G. Bernardini-M. Cau-G. D'Ottavio-C. Nubola (a cura di), *L'età costituente. Italia 1945-1948*, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 237-257.

<sup>39</sup> In quegli anni, il movimento cattolico (con la Santa Sede) e il partito degasperiano erano piuttosto divergenti. Al Convegno della Gioventù italiana di Azione cattolica dell'aprile 1946, Pio XII ebbe a precisare, rivolgendosi ai convenzionisti: «Questa, beninteso, non è un partito politico e sta al di sopra della politica di partito. Ma appunto perciò essa deve tanto più, in queste settimane e in questi mesi, illuminare i cattolici sugli interessi religiosi che sono presentemente in serio pericolo

Di fronte alle pressioni della Santa Sede di includere nella nuova Costituzione un riferimento ai Patti Lateranensi e alle istanze cattoliche in materia di matrimonio e di scuola, Dossetti era stato ancora più esplicito parlando nel novembre 1946 a Milano, al primo convegno dell'associazione "Civitas Humana", «... di una 'nuova volitività cattolica' – che implicava un pericolo di degenerazione che andava denunciato – il pericolo che la volitività e lo spirito costruttivo si trasformino in un imperialismo cattolico oppure (il che è alla fine la stessa cosa) in un messianesimo che ci spinga e ci illuda di costruire in terra una 'città celeste' cioè una città unitaria e totalmente permeata di cristianesimo»<sup>40</sup>. Sul tema della laicità delle istituzioni, lo stesso Codice di Camaldoli si era mosso abbandonando la vecchia categoria di "Stato cattolico" dell'epoca precedente. Il *Codice* non rivendicava privilegi particolari per i credenti e si collocava pienamente nel solco del rispetto della libertà religiosa da parte dello Stato, anche al fine di tutelare la persona e i

---

e persuaderli, non solo in pubblico, ma altresì in privato, uomini e donne, a uno a uno, dell'importanza e della gravità dell'obbligo, che come cristiani, li stringe alla retta osservanza dei loro doveri politici. - In egual modo anche per l'Azione cattolica vale il dettame di non chiudere l'orecchio alle lezioni e agli avvertimenti della storia. Questa non presenta fino ai nostri tempi alcun esempio di un popolo o di un Paese che, dopo di essersi staccato dalla Chiesa e dalla cultura cattolica, vi sia ritornato integralmente. Coloro che le rimasero fedeli hanno ben potuto lottare coraggiosamente, eroicamente; ma, una volta consumata la catastrofe e compiuto il passo fatale, non si è mai avuta finora una completa riparazione e reintegrazione».

<sup>40</sup> L'affermazione è riportata in P. Pombeni, *Alle origini della proposta culturale di G. Dossetti*, in *Cristianesimo nella storia*, I, 1980, p. 257.

gruppi sociali dalle ingerenze delle istituzioni pubbliche<sup>41</sup>. All'art. 15 si legge: «Essendo l'uomo il fine della società, ed essendo primari per l'uomo i beni di natura spirituale, condizione fondamentale per il perfezionamento intellettuale e morale, e quindi per il bene comune, è la possibilità di aderire spontaneamente alla verità, in quanto merito morale vi è solo per l'azione coerente con le verità personalmente raggiunte [...] così dal diritto di ogni uomo a non essere "spinto suo malgrado ad abbracciare la fede cattolica" (Pio XI, *Non abbiamo bisogno*), ma di pervenirvi di libera e spontanea volontà consegue il principio di una schietta tolleranza in argomento di religione». Questo passaggio recupera una tradizione classica e cristiana che affonda le sue radici in Tertulliano e chiude, da una parte, con gli schemi dello *Jus publicum ecclesiasticum*, e dall'altra, con il confessionarismo dello Statuto albertino e della legislazione dei "culti ammessi" degli anni 1929-1930.

Un altro passaggio significativo del Codice è quello sul patriottismo e sull'educazione civica. Era probabilmente ispirato all'idea di chiudere per sempre la questione romana, al di là delle istituzioni e dei loro accordi, e di conciliare definitivamente il popolo cristiano con la bandiera italiana: «L'amore alla patria come comunità spirituale, politica, culturale, alla quale ci unisce la nascita come ai genitori, e dalla quale, come dai genitori, riceviamo taluni elementi costitutivi del nostro essere sociale, deve, nella educazione della gioventù, essere volto a far considerare il patriottismo come una virtù morale che ci obbliga a rendere alla intera comunità umana ed alla patria il dovuto omaggio ed i richiesti servizi, con spirito di amore e d'intima

---

<sup>41</sup> Cfr. G. Campanini, *Dal Codice di Camaldoli alla Costituzione. I cattolici e la rinascita della democrazia*, cit., pp. 404 ss.

unione con tutti gli uomini e in particolare con coloro che insieme a noi appartengono allo stesso popolo» (art. 45). In maniera speculare, il *Codice* voleva dare in quegli anni travagliati il suo contributo anche alla costituzione materiale del Paese, non solo alla Carta fondamentale che si sarebbe preparata, animando l'ordine temporale con un pensiero cristiano laicamente formulato, e piuttosto distante da quanto molti anni dopo inviterà a fare il Concilio Vaticano II con la *Gaudium et spes*. Il realismo degli anni di Camaldoli suggeriva una certa secolarizzazione, che si declinava in termini politici nella scelta del partito dei cattolici, potenzialmente maggioritario per il peso che ancora aveva la cultura cristiana nel popolo italiano, ma libero dai vincoli di una certa tradizione da “Stato cattolico”, quando si trattava di investire quel consenso nel rapporto con gli altri partiti, nel pluralismo della nuova temperie. Forse il principale contributo del Codice di Camaldoli è proprio questo, al di là dei contenuti camaldolesi che vennero riportati nella Costituzione: aver dato uno spessore ideologico al partito dei cattolici, facendo prevalere la scelta istituzionalista su quella sociale e culturale, in fondo, il Novecento sull'Ottocento<sup>42</sup>.

**Mario Ciampi**

## SOMMARIO

Il Codice di Camaldoli è tra i documenti principali che prepararono la transizione dal fascismo alla democrazia, ma è anche il contributo

---

<sup>42</sup> Sui rapporti tra i cattolici e la laicità politica, cfr. F. Traniello, *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Il Mulino, Bologna 1990.



più coerente e unitario della classe dirigente cattolica alla progettazione costituzionale degli anni 1943-1945. Il saggio si focalizza in particolare su questi aspetti e sul modello di democrazia che viene descritto dagli enunciati camaldolesi, in una discontinuità almeno parziale con le tradizionali costituzioni liberali. Più arduo è stabilire, nella ricostruzione del dibattito tra i protagonisti, cosa il Codice abbia ripreso dalla dottrina sociale precedente e quanto sia nuova la “terza via” tracciata a Camaldoli.

## SUMMARY

The Code of Camaldoli is one of the most significant documents contributing to the transition from Fascism to democracy, but it is also the most coherent and articulated contribution of the Catholic ruling class to the constitutional project during the period 1943-1945. This essay focuses on these constitutional aspects and the model of democracy described by the statements of Camaldoli, in a partial discontinuity with the traditional liberal constitutions. By recalling and reconstructing the debate of the protagonists, the essay will attempt to understand how much the Code was influenced by the previous social doctrine and how new is the “third way” set in Camaldoli.

## **IV. Il divorzio e l'aborto nel pensiero di Ada Alessandrini**

di Anna Laura Sanfilippo

### *Introduzione*

Il recente volume di Elisabetta Salvini *Ada e le altre. Donne cattoliche tra fascismo e democrazia* pone al centro del dibattito storiografico una generazione di donne cattoliche che, passando dalla militanza nell'associazionismo cattolico durante il regime fascista alla Resistenza, avrebbe segnato la nascita di una nuova classe dirigente femminile. La studiosa si sofferma in particolare sulla cattolica "dissidente" e antifascista Ada Alessandrini che, dopo un breve periodo di militanza nella Dc, militò nel Fronte Popolare. L'autrice ferma la narrazione al 1953, momento topico per l'attività politica dell'Alessandrini che, in seguito ai fallimenti elettorali del 1948 e 1953, si ritirò progressivamente dalla vita politica. Ciononostante, Ada Alessandrini, negli anni '60 e '70, fu protagonista dei mutamenti epocali che stava vivendo la società italiana, partecipando attivamente al dibattito su temi delicati come il divorzio e l'aborto. La profonda contraddizione tra l'anima cattolica e di sinistra e l'insanabile conflitto con la Democrazia cristiana rimandano ad una personalità complessa e per certi versi in contro tendenza. Cattolica intransigente (in quegli anni l'Alessandrini frequentava l'Opus Dei che la orientò verso una maggiore chiusura e rigidità)<sup>43</sup>, anti-

---

<sup>43</sup> E. Salvini, *Ada e le altre. Donne cattoliche tra fascismo e democrazia*, Franco Angeli, Milano 2013, p. 235.

democristiana, antifemminista, anti-divorzista, anti-abortista, ma di sinistra per auto-definizione, l'Alessandrini, grazie al suo impegno civile contro il divorzio e l'aborto, avrebbe proposto un modello di politica e società alternativa alla società consumistica, sessantottina e femminista.

### *Cenni biografici*

Ada Alessandrini nacque nel 1909 a Terni. Dopo la laurea in Lettere, fu prima insegnante alle scuole Superiori, poi bibliotecaria ricercatrice e archivista presso la Biblioteca Apostolica Vaticana e nel Consiglio delle Ricerche, infine membro dell'Accademia dei Lincei. Accesa oppositrice del regime fascista, Ada decise di aderire al Partito popolare italiano, pur ribadendo l'importanza di creare un fronte unico con i comunisti, riunendo il vecchio e nuovo antifascismo. Dopo la guerra aderì alla Democrazia Cristiana, ma al contrario di molte donne cattoliche che lasciarono l'Unione Donne Italiane, Ada Alessandrini non aderì mai al Cif, facendo parte fino agli anni '60 degli organi direttivi dell'Udi<sup>44</sup>. Fu un'accesa sostenitrice della Repubblica, durante la battaglia referendaria e, al contempo, si impegnò nella battaglia a favore del voto femminile. Per Ada le donne

---

<sup>44</sup> Sull'Udi vd. Almeno G. Ascoli, *L'UDI tra emancipazione e liberazione (1943-1964)*, in Ead. et al., *La questione femminile in Italia dal '900 ad oggi*, Franco Angeli, Milano 1979, pp. 109-161; M. Michetti-M. Repetto-L. Viviani, *UDI laboratorio di politica delle donne. Idee e materiali per una storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998, P. Gabrielli, *La pace e la mimosa. L'UDI e la costruzione politica della memoria (1944-1955)*, Donzelli, Roma 2005.

andavano formate con «senso di responsabilità e con spirito cristiano»<sup>45</sup>. Di qui la sua critica al partito democristiano che aveva delegato l'Azione Cattolica a tale compito. In realtà per Ada l'Azione Cattolica inculcava principi di beneficenza e propaganda elettorale, senza preparare le donne ad acquisire autonomia politica. La questione femminile non era solamente un problema delle donne, ma di tutto il partito: era necessaria infatti un'azione unitaria di donne e uomini. Una visione moderna che non le fece vedere di buon occhio dal Cif e dall'Azione Cattolica<sup>46</sup>. Ciò fu la premessa alla sua scelta di abbandonare il partito, il 25 giugno del 1947, in seguito alla rottura della unità antifascista. Ada non era comunista o filo comunista, ma neanche anticomunista, perché era fermamente convinta che «i nemici più acerbi e velenosi vengono da destra»<sup>47</sup>. Fondò con Guido Miglioli il Movimento dei Cristiani per la Pace, sostenendo apertamente il dialogo con il partito Comunista Italiano. Nel 1949, subì anche lei gli effetti dolorosi della scomunica. Fu per Ada, come per tante donne cattoliche di sinistra, un periodo travagliato che, però, non la fece desistere dalla ferma volontà di non rientrare nella Dc. In seguito alle sue candidature nelle elezioni del 1948 e del 1953 (non fu eletta), l'Alessandrini progressivamente si sarebbe ritirata dalla scena pubblica.

### *Le battaglie contro il divorzio*

#### *1. L'abbandono dell'Udi*

---

<sup>45</sup> Cit. in E. Salvini, *Ada e le altre*, cit., p. 190.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 205.

Dopo anni di militanza all'interno dell'Udi, Ada Alessandrini nel 1964 uscì definitivamente dall'organizzazione. La ragione fu l'atteggiamento favorevole delle Dirigenti dell'associazione femminile alla legge sul divorzio. Al VII Congresso Nazionale (1964), l'organizzazione ritenne opportuno aprire un dibattito sul divorzio e sui problemi strutturali della famiglia. Il boom economico, infatti, aveva cambiato radicalmente la struttura sociale e familiare italiana. L'autonomia economica femminile si rifletteva sui rapporti tra coniugi, per cui la necessità di adeguare la struttura familiare alle nuove istanze sociali stava ormai diventando una questione di estrema urgenza. In realtà l'UDI aveva recepito la linea divorzista delle comuniste (molte di loro erano dirigenti all'interno dell'associazione femminile) che, in occasione della III Conferenza Nazionale (marzo 1962), scardinarono l'immobilismo del partito su questa questione<sup>48</sup>. Si pensi alla rigida morale del Pci, che appoggiava in modo fermo l'unità della famiglia e il matrimonio<sup>49</sup>. Sebbene la famiglia rimanesse un'istituzione valida, le comuniste ritenevano ormai che fosse

---

<sup>48</sup> Cfr. F. Balestracci, *Il Partito comunista italiano e le trasformazioni politico-culturali degli anni Sessanta/Settanta: la questione del divorzio*, in E. Capozzi (a cura di), *Culture libertarie e politica italiana negli anni Sessanta e Settanta*, in *Ricerche di storia politica*, I, 2019, pp. 23-36. Vd. anche il recentissimo volume di F. Balestracci-C. Papa (a cura di), *L'Italia degli anni Settanta. Narrazioni e interpretazioni a confronto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.

<sup>49</sup> Cfr. S. Bellassai, *La morale comunista. Pubblico e privato nella rappresentazione del Pci (1947-1956)*, con Prefazione di A. Agosti, Carrocci, Roma 2000.

necessario modificare l'istituto familiare<sup>50</sup>. Il Pci nel 1965, in occasione del dibattito parlamentare sulla riforma del diritto di famiglia, cambiò rotta, mostrandosi favorevole al divorzio.

Al Congresso, l'Udi propose di mettere a votazione le mozioni sul tema del divorzio. Ada espresse tutta la sua contrarietà in proposito<sup>51</sup>. Nel suo discorso di apertura al VII Congresso dell'Udi l'Alessandrini affermava infatti che l'Udi era stata presa

«da una specie di furore divorzista, più di riflesso in verità che per forza spontanea. Poiché tutti parlano di divorzio, anche le donne emancipate si credono poco emancipate se non prendono anche loro una netta posizione. [...] mi sono radicata nella convinzione che la dottrina cattolica sia giusta non soltanto per i cattolici, ma per tutte le persone, e specialmente per le donne. Infatti la dottrina è legata al diritto naturale [...] e perciò non può non essere valida per tutti»<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Su questo tema, vd. F. Lussana, *1944-1945: Togliatti, la via italiana e le donne*, in F. Giasi-R. Gualtieri-S. Pons (a cura di), *Pensare la politica. Scritti per Giuseppe Vacca*, Carocci, Roma 2009, pp. 305-326; M. Casalini *Famiglie comuniste. Ideologie e vita quotidiana nell'Italia degli anni '50*, Il Mulino, Bologna 2010.

<sup>51</sup> Cfr. M. Michetti-M. Repetto-L. Viviani, *UDI laboratorio di politica delle donne*, cit., p. 191. Sul VII Congresso dell'Udi, vd. anche M. Rodano, *Memoria di una che c'era. Una storia dell'UDI*, Il Saggiatore, Milano 2010, pp. 181 e ss.

<sup>52</sup> Ada Alessandrini, *Saluti ed Intervento svolti al VII Congresso Nazionale della Unione Donne Italiane 4-7 giugno 1964 Roma Teatro Eliseo*, in Fondazione Basso, Fondo Ada Alessandrini, Serie 6, f. 22/b, [da ora in poi F.A.A.], pp. 108-109.

I principi cattolici erano di per sé universalmente validi perché fondati sul principio naturale. I cattolici non potevano scendere a compromessi per ciò che concerneva la morale<sup>53</sup>. Per questa ragione, Ada proponeva di introdurre il diritto di veto sulle questioni che ponevano divergenze di principio, ossia di non mettere a votazione i principi irrinunciabili per chi professava la religione cattolica, perché ciò avrebbe messo a repentaglio l'unità interna dell'associazione. Si trattava di una «questione di metodo»<sup>54</sup>, da cui non si poteva prescindere. Al contrario per le Dirigenti dell'Udi, non si poteva non affrontare un serio dibattito sulla famiglia e sulle sue problematiche strutturali. Per Ada, invece, l'Udi stava svuotando la famiglia dei suoi valori, ponendo in primo piano il lavoro extradomestico. La donna, al contrario, «per sua naturale disposizione, si orienta verso forme di attività professionale che più sono confacenti alla sua femminilità e che le garantiscano la possibilità di adempiere la sua missione naturale, più importante di quella professionale, di sposa, di madre, di educatrice; le tesi dell'U.D.I. contrastano questi naturali orientamenti»<sup>55</sup>. In questo senso Ada prendeva le distanze da quella sorta di emancipazionismo “libertario”, abbracciando invece le istanze del vecchio emancipazionismo post-bellico: il riconoscimento della “naturale” diversità della donna in un contesto paritario con la società maschile. Alla questione morale, seguiva una lucida analisi politica: l'Udi era troppo autonoma «perché non c'è una forza politica unitaria in

---

<sup>53</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 111.

<sup>54</sup> Cfr. *Politica unitaria con l'apporto di tutte le convinzioni*, in *Noi Donne*, 25 luglio 1964, p. 10, in F.A.A., Serie 6, f. 22/b.

<sup>55</sup> A. Alessandrini, *A proposito delle tesi pre-congressuali dell'U.D.I.*, in F.A.A., Serie 6, f. 22/b, p. 6.

Italia, capace di far sentire all'Udi l'importanza della sua presenza e della sua forza storico politica». Di qui scaturiva lo «“iato” tra opinione pubblica e partiti ufficiali [...] e quella crescente separazione fra “paese reale” e “paese legale”». Soprattutto, la posizione filo-divorzista dell'UDI aveva inferto un colpo mortale all'unità del movimento delle donne «che aveva resistito anche alla frattura confessionale, che la Democrazia Cristiana [aveva] tentato, a suo tempo di infliggere al movimento unitario antifascista»<sup>56</sup>. Perdendo lo straordinario spirito unitario della Resistenza, l'Udi si era ridotta ad un raggruppamento di donne comuniste, socialiste e socialdemocratiche, che sostenevano i partiti di appartenenza a livello elettorale<sup>57</sup>. Nonostante l'invito della Dirigenza dell'Udi a rientrare nella Presidenza, Ada rifiutava per una questione etica e morale. Congedandosi dall'associazione, Ada poi precisava quale sarebbe stato il suo compito:

«In particolare io mi propongo, oggi più che mai, di essere una cerniera di collegamento, e non un punto di contraddizione, fra l'U.D.I e le associazioni femminili cattoliche, che tanta forza ed influenza hanno nel nostro Paese ed a cui mi lega il medesimo credo religioso»<sup>58</sup>.

Rifiutando di aderire a qualsiasi associazione, Ada Alessandrini assumeva il ruolo di mediatrice tra donne cattoliche e

---

<sup>56</sup> A. Alessandrini, minuta ms. articolo pubblicato in *Montecitorio*, 18 gennaio 1965, in F.A.A., Serie 10, f. 2, p. 9.

<sup>57</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 10.

<sup>58</sup> Lettera a Maria Piccone Stella e a Camilla Ravera, doc. ms., 3 luglio 1964, in F.A.A., Serie 6, f. 28.



di sinistra, rivendicando anche la sua vicinanza al mondo cattolico femminile con il quale condivideva la propria fede. Lo stesso giorno in cui rispose alla presidenza dell'UDI, Ada scrisse una lettera al Papa, relativamente alla sua scomunica, mai sospesa dal 1949, proprio perché membro della Dirigenza dell'Udi. Nella lettera, l'Alessandrini chiedeva la sospensione della scomunica, in seguito al suo abbandono dell'Udi al VII Congresso nazionale, perché in disaccordo con la linea divorzista e «per coerenza con i miei principi spirituali. Spero in tal modo di aver dato prova sufficiente che io antepongo la mia testimonianza religiosa ad ogni altro mio interesse politico e culturale»<sup>59</sup>. Dio, fede, famiglia al di sopra di tutto; la morale era più importante di qualunque colore politico. Ada compiva un'inversione di rotta rispetto al passato: l'unità politica tra cattolici e marxisti era stata necessaria per sovvertire il regime fascista e costruire la democrazia in Italia. Tale patto veniva anteposto a qualunque credo religioso. Diversamente da allora, solamente la difesa dei principi religiosi poteva garantire pace sociale e unità tra cattolici e marxisti. Ada infatti, a riprova di ciò, in un'intervista alla Rivista «Montecitorio», affermava che il dialogo tra cattolici e marxisti sarebbe stato possibile proprio sul piano del costume e della morale, «per quell'energia spontanea,

---

<sup>59</sup> Lettera di Ada Alessandrini a Pietro Parente (Sant'Uffizio), ms., 3 luglio 1964, in F.A.A., Serie 6, f. 28.

con cui ambedue reagiscono all'edonismo della società del benessere»<sup>60</sup>. Di qui si apriva per Ada un nuovo cammino verso gli anni '70.

## 2. *La battaglia per il referendum di abrogazione del divorzio*

Nel 1970 veniva approvato il progetto di legge sul divorzio presentato dal socialista Loris Fortuna e il liberale Antonio Baslini. Nel 1974 su pressione del governo democristiano veniva presentato il referendum abrogativo, fissato per il 12 maggio 1974. Il leader Dc Fanfani infatti era convinto che la vittoria del "sì" avrebbe bloccato l'ascesa del comunista Enrico Berlinguer, fautore della linea divorzista. D'altro canto anche all'interno della Dc, che assunse ufficialmente una posizione contraria al divorzio<sup>61</sup>, cominciarono ad emergere delle istanze contrarie alla linea del partito. I rappresentanti del mondo culturale e associativo

---

<sup>60</sup> A. Alessandrini, *Intervista della Prof. Ada Alessandrini: La campagna filo-divorzio promossa dall'Udi ostacola il dialogo tra cattolici e comunisti ed ha avuto ripercussioni negative in seno all'organismo femminile unitario*, in *Montecitorio*, 26 gennaio 1965, n. 19, in F.A.A., Serie 6, f. 38. Cfr. anche Ead. *L'Udi si è impegnata in una massiccia campagna filo-divorzista che la pone in una posizione equivoca e allontana il dialogo tra cattolici e comunisti*, in *Montecitorio*, 11 febbraio 1965, in F.A.A., Serie 6, f. 38.

<sup>61</sup> Sul dibattito, si rimanda a G. Scirè, *Il divorzio in Italia. Partiti, Chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965-1974)*, Mondadori, Milano 2007; F. Lussana, *L'Italia del divorzio: la battaglia fra Stato, Chiesa e gente comune (1946-1974) con lettere inedite dei fuori-legge del matrimonio*, Carocci, Roma 2014. Sulla questione vd. anche D. De Vigili, *Dalla Costituente al Referendum*, Franco Angeli, Milano 2000.

cattolico, contrari all'abrogazione della legge Fortuna Baslini, costituirono infatti il fronte dei cattolici del "no", firmando nel 1974 l'*Appello dei cattolici democratici per il no nel referendum*. All'interno di questo quadro variegato, si muoveva il Movimento Femminile della Dc che si prodigò molto per l'esito favorevole del referendum<sup>62</sup>. La nascita del movimento neo-femminista<sup>63</sup>, inoltre, diede la spinta propulsiva al dibattito sul divorzio, sulla riforma del diritto di famiglia e sull'aborto.

Opponendosi sia alla linea dei cattolici del "no", che alle sinistre, nel 1971 Ada aderiva al Comitato Nazionale (sezione romana) per il Referendum sul divorzio. In occasione della conferenza stampa (20 ottobre 1971), la professoressa dichiarava come la sua battaglia contro il divorzio fosse iniziata già nel 1964. Riferendosi infatti al suo ritiro dall'UDI, l'Alessandrini si autodefiniva anti-divorzista principalmente per tre motivi:

«Io infatti sono antidivorzista non soltanto perché cattolica: sono antidivorzista anche perché sono donna, perché mi sono sempre interessata dei movimenti femminili [...] Inoltre sono antidivorzista perché sono profondamente consapevole dell'importanza della famiglia che ha nella società umana»<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. I. Cinus, *Il movimento femminile della Dc e il referendum sul divorzio*, in G. Bonacchi-C. Dau Novelli (a cura di), *Culture politiche e dimensioni del femminile nell'Italia del '900*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 249-266.

<sup>63</sup> Sul tema si rimanda a *Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia*, a cura della Fondazione Nilde Iotti, Ediesse, Roma 2012.

<sup>64</sup> *Referendum e doveroso rispetto della sovranità popolare, Interventi di Ada Alessandrini, Carlo Bozzi, Sergio Cotta, Gabrio Lombardi, Ro-*

Per Ada Alessandrini, infatti, occorre affrontare tutta la problematica sul diritto di famiglia, come avevano richiesto già dal secondo dopoguerra le associazioni femminili, non trovando ascolto da parte degli uomini<sup>65</sup>. La sua battaglia era stata dura e difficile, anche «perché non c'è stata la possibilità, per una donna di sinistra, antidivorzista, di esprimere il suo parere altro che sull'organo dell'Unione Donne Italiane»<sup>66</sup>. Ada infatti sottolineava la correttezza mostrata dalla dirigenza dell'Udi che aveva pubblicato integralmente il suo intervento al VII Congresso, seppur contrario alla linea dell'organizzazione. D'altra parte la rottura del fronte unitario femminile non poteva non avere conseguenze anche in Parlamento:

«Ma, quel che è più strano, non c'è stato in Parlamento (né alla Camera, né al Senato) neanche un accenno di azione unitaria (un incontro, uno scambio di opinioni, un minimo dialogo) fra le deputate e le senatrici dei vari partiti per affrontare insieme il problema delle conseguenze che avrebbe potuto arrecare alle donne la introduzione del divorzio in Italia, proprio in questo momento così delicato per la emancipazione della donna italiana. Ciò [...] conferma tra l'altro il fatto singolare che le donne parlamentari non sono espresse spe-

---

sario Nicolò alla conferenza stampa tenuta il 20/10/71, a cura del Comitato nazionale per il referendum sul divorzio, Roma, [s.n.], 1971, in F.A.A., Serie 10, f. 2, pp. 22-23.

<sup>65</sup> Appunti ms. su divorzio, s.d. in F.A.A., Serie 10, f. 2.

<sup>66</sup> *Referendum e doveroso rispetto della sovranità popolare, Interventi di Ada Alessandrini, Carlo Bozzi, Sergio Cotta, Gabrio Lombardi, Rosario Nicolò alla conferenza stampa tenuta il 20/10/71*, a cura del Comitato nazionale per il referendum sul divorzio, Roma, [s.n.], 1971, in F.A.A., Serie 10, f. 2, p. 23.

cificamente dal resto delle donne e perciò non sono portate a preoccuparsi prevalentemente delle esigenze peculiari dell'elettorato femminile»<sup>67</sup>.

A riprova della divisione all'interno del movimento delle donne, l'Alessandrini e la socialista Lina Merlin scrissero l'opuscolo propagandistico *Il divorzio è nemico delle donne*. Il divorzio non tutelava le donne, ancora dipendenti economicamente dal marito. Al contrario esso era l'espressione dell'egoismo maschile: l'uomo acquisiva il diritto regolamentato per legge di abbandonare la famiglia, contraendo legalmente nuovi legami. Non si poteva pensare al divorzio senza una riforma strutturale del diritto di famiglia. Anche Marx aveva difeso l'istituto familiare e l'obbedienza alle sue leggi e non a caso Togliatti definì la famiglia il nucleo fondamentale della società. L'Alessandrini e la Merlin criticavano aspramente anche il movimento neo-femminista che, con la sua polemica «esasperata ed esasperante» – influenzava – «anche il grande movimento femminile unitario». In questo senso era chiaro il riferimento all'influenza delle femministe sull'Udi e al cambiamento di direzione che le emancipazioniste stavano facendo in direzione al movimento femminista. Fondandosi sui principi di ribellione alla società maschilista e patriarcale, il movimento femminista rivendicava il ruolo della donna come attrice protagonista della propria esistenza, capace di chiedere il divorzio, imponendo agli uomini il cruccio di curare i figli. Per le due autrici «questo spostamento di crudezza spirituale [...] questa rivendicazione del diritto all'egoismo [...]

---

<sup>67</sup> Appunti ms sul divorzio, in F.A.A., Serie 10, f. 2, s. d., p. 2.

rende[va] ancora più drammatica la prospettiva avvenire»<sup>68</sup>. La donna quindi aveva il compito di ricomporre «il dissidio [...] fra carità e libertà»<sup>69</sup>. Ada Alessandrini non risparmiava dure critiche anche alle associazioni femminili tradizionali di stampo liberale e borghese che sostenevano da sempre il divorzio e alle associazioni femminili cattoliche che rifiutano il dialogo con le donne di diverse posizioni per paura di “contaminarsi” in «un dialogo aperto e spregiudicato»<sup>70</sup>. Nonostante Ada si auto-definisse di sinistra e anti-divorzista, la situazione creatasi non le rendeva possibile la militanza né nel fronte cattolico, né in quello comunista. In realtà l'Alessandrini accusava il Pci di non aver detto la verità, «cioè che [...] fra gli elettori del P.C.I vi sono non soltanto moltissimi divorzisti, ma anche non pochi antidi-  
vorzisti». Il Pci era responsabile di aver tradito una grande fetta del partito che era cattolica e quindi di essere antidemocratico. Invece «il P.C.I. avrebbe dovuto dichiarare di non essere disposto a condurre in proprio la battaglia pro o contro il divorzio». In questo modo il partito operaio avrebbe contribuito «a sbloccare la manovra della destra, che specula sull'anti-divorzio, e avrebbe potuto cogliere un'occasione di incontro e di dialogo con larghe masse di cattolici, per così dire “normali”, e non con le solite frange esistenzialiste e anarcoidi dei “cattolici del dissenso”». Se il Pci non fosse stato favorevole al divorzio, avrebbe potuto inserirsi nella coalizione governativa, a capo di un movimento unitario «con l'autorità e la forza [...] di saper affrontare

---

<sup>68</sup> A. Alessandrini-L. Merlin, *Il divorzio è nemico delle donne*, s.l., s.n., 1974, in F.A.A., Serie 4, f. 26.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Appunti ms sul divorzio, in FAA, serie 10, f.2, s.d., p.4.

una nuova prova di democrazia diretta»<sup>71</sup>. Al contrario, tutto ciò aveva provocato la delusione di tutti quei cattolici che, stanchi della politica democristiana, avrebbero voluto rivolgersi «malgrado tutto, al partito comunista, che non era mai stato considerato [...] un autentico “partito laico”, cioè antireligioso e anticlericale»<sup>72</sup>. Nel contesto in cui si stava proponendo il compromesso storico tra movimento cattolico e comunista, il Pci avrebbe potuto provare «a rinnovare il grande miracolo della Resistenza»<sup>73</sup>, ma il nuovo incontro non poteva avvenire nel segno del divorzio. Se i cattolici divorzisti venivano definiti «liberali, libertari e saccenti»<sup>74</sup> per aver tradito i principi cristiani, gli hippies, simbolo della nuova generazione sessantottina, erano l'emblema delle «libertà impazzite», del libero amore e della rivoluzione sessuale. Non si poteva scendere a «compromessi riguardo alla religione o alla morale»<sup>75</sup>, poiché «la *tradizione* riguarda l'avvenire, non soltanto il passato»<sup>76</sup>. Una società moderna si fondava sul rispetto delle tradizioni. In questo contesto,

---

<sup>71</sup> Lettera di Alessandrini a [Bianca Maria Scarcia], 18 giugno 1974, pp. 2-3, in F.A.A., Serie 10, f. 3.

<sup>72</sup> Lettera di Alessandrini a [Bianca Maria Scarcia], 11 giu. 1974, in F.A.A., Serie 10, f. 3. Cfr. anche A. Alessandrini, *La gente semplice rifiuta il divorzio*, in *Studi cattolici*, CLVIII, 1974, pp. 245-250, in F.A.A., serie 4, f. 26.

<sup>73</sup> Minuta di articolo, A. Alessandrini, *Il matrimonio nella legge naturale*, in *Studi cattolici*, s.d., in F.A.A., serie 4, f. 26. p. 248.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>75</sup> A. Alessandrini *Dalla pornografia al divorzio, all'aborto, alla droga*, relazione presentata al Convegno sul tema *La pornografia e lo Stato*, Firenze, 15 febbraio, 1973, in F.A.A., Serie 10, f. 5, p. 8.

<sup>76</sup> Appunti ms. sul divorzio, s.d., in F.A.A., Serie 10, f. 2.

il referendum per l'Alessandrini rappresentava l'unico strumento di democrazia diretta e moderna, con il quale il popolo poteva dare voce alla propria volontà. In seguito all'esito del referendum che approvava la legge sul divorzio, Ada Alessandrini aprì una riflessione: la vittoria del "no" aveva aggravato la frattura tra i cattolici. Occorreva infatti «un dialogo pacifico e pacificatore, un dialogo di riconciliazione». Il referendum infatti «non imponeva una scelta politica, ma una scelta morale e di costume»<sup>77</sup>. La "distorsione politica" era stata la ragione principale per cui i "cattolici del no" si erano messi in contrasto con i cattolici del sì. Il problema era la confusione che nasceva intorno al concetto di libertà: la vittoria del no per i cattolici del dissenso aveva rappresentato la vittoria della «libertà civile sul potere temporale»<sup>78</sup>. Al contrario gli antidivorzisti avevano cercato «di respingere la tentazione della scelta politica», precisando i termini del rapporto tra Stato moderno democratico, Chiesa spirituale e postconciliare:

«Abbiamo compiuto la nostra "scelta di libertà", mettendo in evidenza che si può pretendere pratica autonomia in campo politico, nella misura in cui si è dimostrato di saper essere fedeli nel campo religioso e morale»<sup>79</sup>.

Si trattava di un distinguo indispensabile «per un'autentica libertà di coscienza». La fede era la base fondante per una buona pratica politica, il cattolico infatti deve «testimoniare per

---

<sup>77</sup> Minuta di articolo, Ada Alessandrini, *Necessità di un dialogo di riconciliazione*, 12 maggio post 1974 in F.A.A., Serie 4, f. 26, p. 4.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>79</sup> *Ibidem.*



il bene comune [...] senza tuttavia venire a compromessi con i nostri principi, che sono validi per tutta l'umanità»<sup>80</sup>.

### *Il dibattito sull'aborto*

Ada Alessandrini, a capo del movimento Pro Vita<sup>81</sup>, condusse una tenace battaglia contro il progetto di legge sull'aborto presentato nel 1973 dal socialista Loris Fortuna.

Com'è noto il femminismo pose al centro delle sue battaglie il tema della liberazione sessuale, della riappropriazione del corpo femminile e dell'autodeterminazione. Di conseguenza le femministe misero al centro delle proprie battaglie la depenalizzazione del reato di aborto dal codice penale in vigore dal regime fascista<sup>82</sup>. In questo contesto l'Udi cercò di uscire dalla contrapposizione tra la semplice liberalizzazione voluta dall'Mld<sup>83</sup> e i testi legislativi proposti dai diversi partiti politici,

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>81</sup> Vd. P. Gaiotti De Biase, *Cattoliche e cattolici di fronte all'aborto e il mutamento degli equilibri della Repubblica*, in *Genesis*, III, 1, 2004, pp. 58-86.

<sup>82</sup> Si rimanda a T. Bertilotti, A. Scattigno (a cura di), *Il femminismo degli anni Settanta*, Viella, Roma 2005; F. Lussana, *Il movimento femminista in Italia. Esperienze, storie, memorie: (1965-1980)*, Carocci, Roma 2012; M.G. Turri (a cura di), *Femen: la nuova rivoluzione femminista*, Mimesis, Udine 2013; I. Bussoni, R. Perna (a cura di), *Il gesto femminista: la rivolta delle donne: nel corpo, nel lavoro, nell'arte*, DeriveApprodi, Roma 2014. Vd. P. Cioni et al., *Donne nel Sessantotto*, Il Mulino, Bologna 2018.

<sup>83</sup> Cfr. in proposito E. Guerra, *Storia e cultura politica delle donne*, Archetipo libri, Bologna 2008, pp. 61-63. Sull'aborto, si veda anche L.

puntando invece sulla lotta all'aborto clandestino e sul diritto delle donne all'autodeterminazione<sup>84</sup>. Oltre alla proposta di legge socialista, nel 1975 i maggiori partiti politici presentarono altre cinque proposte di legge sulla materia. Se da una parte i socialisti furono intransigenti «inquadrando l'aborto nella logica delle grandi battaglie per i diritti civili, e accostandosi lentamente alle posizioni libertarie dei radicali», dall'altra il Pci si mostrò più cauto, puntando sulla necessità di una commissione medica formata da un ginecologo, un medico internista e un assistente sociale, preposti a fornire la certificazione necessaria ed a dare informazioni sul rischio dell'aborto<sup>85</sup>. Berlinguer, spinto dal fronte dei cattolici del no, nella riunione di Direzione del partito del 20 febbraio 1976, sottolineò la necessità di una soluzione sull'aborto concordata fra tutte le forze democratiche. L'obiettivo comune di Dc e Pci era tuttavia chiaro: evitare la prova referendaria, stilando una legge di forte compromesso.

---

Palazzoni, *L'aborto nel pensiero femminista e femminile*, in *Studia Bioethica*, I, 2, 2008, pubblicato in <http://www.zenit.org/it/articles/l-abortiono-nel-pensiero-femminista-e-femminile>, url consultato il 5 novembre 2014.

<sup>84</sup> Cfr. M. Rodano, *Memorie di una che c'era*, cit. p. 217.

<sup>85</sup> Cfr. G. Scirè, *L'aborto in Italia. Storia di una legge*, Mondadori, Milano 2006, p. 85. Il primo progetto di legge fu presentato nel 1973 dal deputato socialista Loris Fortuna; successivamente altre proposte furono presentate dal Psdi (6 febbraio 1975), dal Pri e dal Pli (aprile 1975), dalla Dc (aprile 1975) che non prevedeva la depenalizzazione e infine dal Pci a febbraio del 1976. Cfr. M. Rodano, *Memoria di una che c'era. Una storia dell'Udi*, il Saggiatore, Milano 2010, nota 24, p. 273. Sull'aborto, si veda anche C. Flamigni, *L'aborto. Storia e attualità di un problema sociale*, Pendragon, Bologna 2008, pp. 55-59.

Era l'epoca della solidarietà nazionale, dell'alleanza, prima prospettata e poi realizzata, tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista. Era logico immaginare che il referendum avrebbe scavato un solco contrario al progetto e all'alleanza in corso.

Prima dell'approvazione della legge sull'aborto, in alcuni appunti manoscritti, l'Alessandrini chiariva la sua posizione rispetto alla Dc e al Pci:

«Con la Dc il mio discorso è [...] più severo: non soltanto per ragioni politiche (in 30 anni di governo non ha provveduto a fare della maternità un problema di interesse e di responsabilità sociale), ma soprattutto per ragioni morali e religiose».

Soprattutto il progetto di legge era permissivo e liberalizzante e aveva il difetto «di tener conto delle proposte democristiane e di ignorare le esigenze del mondo cattolico, mal rappresentato, anzi a mio parere tradito dalla Dc»<sup>86</sup>. La Dc veniva accusata di non rappresentare gli interessi di tutti i cattolici, mentre le spinte libertarie dei radicali e delle femministe stavano ricattando i partiti di sinistra. Sebbene Ada non condividesse il progetto di legge comunista, riteneva comunque «costruttivo e responsabile l'atteggiamento del Pci»<sup>87</sup>. A tal proposito Ada organizzò un ciclo di incontri sul tema con la senatrice comunista Giglia Tedesco; a conclusione, venne stilato un documento nel quale l'Alessandrini espresse ferma contrarietà alla liberalizzazione e alla depenalizzazione dell'aborto. Se Ada si mostrava «d'accordo con la premessa del progetto di legge del Pci, nella

---

<sup>86</sup> Appunti ms sull'aborto in F.A.A., Serie 11, f. 2, s.d. (presumibilmente 1975).

<sup>87</sup> *Ibidem*.

quale si respinge[va] la tesi dell'aborto come diritto di libertà della persona», dall'altra non approvava «la formulazione della proposta legislativa»<sup>88</sup>, in quanto non avrebbe risolto il problema, contraddicendo proprio quella premessa. Per Ada l'aborto non «era un diritto, ma un delitto: è un illecito morale e una violenza». Oltre a respingere la liberalizzazione e la depenalizzazione dell'aborto, l'Alessandrini ribadiva che la legge, oltre ad essere necessaria, avrebbe dovuto essere ancorata a principi morali, validi per tutti. La legge doveva avere un valore educativo, l'aborto andava punito come reato, perché «se non si parla di colpa o di reato, allora implicitamente lo si permette»<sup>89</sup>. Giglia Tedesco ribatteva dicendo che «l'impostazione repressiva della legge attuale ha fallito al cento per cento»<sup>90</sup>. Quindi la punizione non serviva da deterrente. Ada non chiedeva l'inasprimento della legge «ma solo il rigore di una pena simbolica, perché sia chiaro alla coscienza popolare che si tratta di un reato che merita una pena»<sup>91</sup>. E a tal proposito criticava la proposta comunista che puniva l'aborto con una multa di cinquemila lire. Al contrario la legge doveva trovare «forme di punizione pertinente», come ad esempio costringere le donne che abortivano a prestare servizio ai bambini abbandonati. Tale impostazione radicale veniva contestata dagli altri interlocutori; il problema etico non poteva essere applicabile in qualunque situazione: ad esempio una donna ignorante e povera non poteva avvertire

---

<sup>88</sup> A. Alessandrini (a cura di), *Non è una libera scelta, ma un atto di colpevolezza*, in *Il Nostro Tempo*, 8 febbraio 1976, n. 5, in F.A.A., Serie 11, f. 3, p. 7.

<sup>89</sup> Intervento di A. Alessandrini, *ibidem*.

<sup>90</sup> Intervento di G. Tedesco, *ibidem*.

<sup>91</sup> Intervento di A. Alessandrini, *ibidem*.

«certe motivazioni etiche, anche se credente»<sup>92</sup>. Per Ada invece occorre «stimolare la coscienza delle persone ignoranti e invece oggi si cerca di narcotizzarla». Se la Tedesco sosteneva che la legge dovesse ammettere delle attenuanti per le donne che non volevano un figlio, per Ada la maternità e paternità responsabile era «un problema di educazione, che è contemporaneamente fatto morale, culturale, sociale»<sup>93</sup> e la legge doveva compiere tale opera educativa. Per la Tedesco la legge non poteva avere «una funzione negativa, come deterrente»<sup>94</sup>. Per Ada era proprio la funzione positiva della legge sull'aborto a creare i maggiori fraintendimenti. Per evitare di ricorrere a contraccettivi e all'aborto era necessario «stimolare la coscienza dell'autocontrollo, valorizzare la castigatezza dei costumi». La legge poteva se mai giungere al «perdono giudiziale» in caso di aborto in determinate circostanze: era il caso delle donne povere, disagiate; al contrario le benestanti dovevano essere punite con pesanti pene pecuniarie. Il rispetto per il diritto alla vita «non è solo un principio religioso, ma un impegno indispensabile e fondamentale per una società che voglia essere davvero sollecita degli interessi autentici dell'uomo». Nell'Italia democratica ed antifascista le leggi «devono servire a rendere migliori i cittadini e la società», non incitandola a coltivare interessi edonistici ed egoisti. Soprattutto se per la Tedesco la morale doveva adattarsi ai cambiamenti sociali e alle diverse situazioni, per Ada la legge doveva contenere «uno spirito formatore» e non doveva «essere in conflitto con certi principi e valori umani, che restano immutabili». La democrazia si reggeva sulla conservazione dei valori

---

<sup>92</sup> Intervento del sindacalista A. Capecchi, *ibidem*.

<sup>93</sup> Intervento di A. Alessandrini, *ibidem*.

<sup>94</sup> Intervento di G. Tedesco, *ibidem*.

morali ed etici e non sulla sovversione dell'ordine morale e quindi sociale. Le principali vittime di questo marasma sociale erano infatti i giovani. La campagna abortista infatti delle femministe e dei radicali coinvolgeva «deliberatamente i fanciulli»:

«È doloroso assistere alle sfilate dei ragazzetti delle scuole medie, che inalberano cartelli con le scritte: "Aborto libero e gratuito". Ecco, questa assurda pretesa di impegnare i ragazzi sui problemi che non sanno risolvere gli adulti [...] è, a mio parere, uno degli aspetti più sconvolgenti del marasma attuale»<sup>95</sup>.

Parole che caddero nel vuoto: nel 1978 infatti entrava in vigore la legge 194 sull'interruzione volontaria della gravidanza.

### *Conclusioni*

Il fallimento del grande progetto unitario tra cattolici e comunisti significò per l'Alessandrini la disgregazione del proprio mondo interiore, di quell'unità inscindibile tra i valori cattolici, l'antifascismo e la democrazia sostanziale. La sua appartenenza all'Udi aveva perpetuato il suo sogno di unità tra tutte le donne, cattoliche e di sinistra, riproponendo quell'unità morale ed etica in cui tanto credeva. La svolta dell'Udi in senso favorevole al divorzio rappresentò un momento di rottura e di svolta nel percorso politico ed intellettuale dell'Alessandrini, che rivendicò da quel momento un ordine morale etico religioso immutabile, dal quale poteva nascere un progetto politico democratico. L'interlocutore politico privilegiato non fu la Dc di cui Ada criticava proprio l'incoerenza nell'applicare i principi morali ai fini della

---

<sup>95</sup> Intervento di A. Alessandrini, *ibidem*.

propaganda elettorale. Il grande destinatario di questo ordine etico era invece il Pci, nel quale ella riscontrava la capacità di esprimere valori morali non edonistici e realmente democratici. Ada tentava di risolvere in questo modo il conflitto, profondamente vissuto in quegli anni, tra morale conservatrice e modernizzazione/secolarizzazione. Il cambiamento di rotta del Pci sui problemi del divorzio e dell'aborto, dunque, l'avrebbe spinto presto ad abbandonare definitivamente la politica attiva e a "rifugiarsi" nella nicchia, a lei particolarmente cara, dell'associazionismo antifascista.

**Anna Laura Sanfilippo**

## SOMMARIO

Il saggio si propone di analizzare il tema dell'aborto e del divorzio nel pensiero di Ada Alessandrini, ripercorrendo i momenti salienti del suo impegno civile: dall'abbandono dell'Udi, che aveva abbracciato favorevolmente la causa divorzista avvicinandosi al movimento femminista, al suo impegno nelle battaglie referendarie sul divorzio e sull'aborto. Cattolica intransigente, antifemminista, antidemocristiana, ma di sinistra per auto-definizione, l'Alessandrini propose un modello di politica e società alternativa alla società consumistica, sessantottina e femminista. Nello specifico, il saggio mostra come dalla piena adesione ai principi morali e religiosi potesse nascere un grande progetto politico democratico, capace di garantire unità e pace sociale tra marxisti e cattolici. Ada Alessandrini guardava al Pci come destinatario di questo ordine etico, poiché capace di esprimere valori morali non edonistici e realmente democratici. In questo modo l'Alessandrini tentava di risolvere il conflitto profondamente vissuto in quegli anni, tra morale conservatrice e modernizzazione/secolarizzazione. Al contrario, il cambiamento di rotta del Pci sui problemi del divorzio

e dell'aborto l'avrebbe spinta ad abbandonare definitivamente la politica attiva.

## SUMMARY

The essay aims to analyse the issues of abortion and divorce in the thought of Ada Alessandrini, retracing the salient moments of her civil commitment: from her leaving the Udi (Italian Women Union), which had been involved in the divorce issue through the feminist movement, to her embracing the referendum struggles about divorce and abortion. Intransigent Catholic, anti-feminist, anti-Christian party, but left by self-definition, Alessandrini proposed a model of politics and society alternative to consumerism and to '68 and feminist culture. Specifically, the essay illustrates that, by adhering to moral and religious principles, there emerges a great democratic political project which might guarantee unity and social peace between Marxists and Catholics. Ada Alessandrini addressed the PCI (Italian Communist Party) as the recipient of this ethical order, since it was capable of expressing non-hedonistic and truly democratic moral values. In this regard, Alessandrini tried to resolve the contemporary conflict between conservative morality and modernization/secularization. On the contrary, the change of course of the PCI about the problems of divorce and abortion would have made her abandon her political activism.