



Rivista N°: 2/2016

DATA PUBBLICAZIONE: 28/06/2016

AUTORE: Vincenzo Tondi della Mura*

IL REFERENDUM ISTITUZIONALE DEL '46, LA COESIONE SOCIALE E LA DIMENSIONE DEL SACRIFICIO

Non è possibile concludere una transizione costituzionale né in via plebiscitaria, impiegando il *referendum* per “asfaltare” le ragioni del “nemico” politico (secondo la terminologia mediatica purtroppo vigente), né tantomeno in via giudiziaria, demandando all’autorità giudiziaria l’indebito compito di “eliminare” dalla contesa i rappresentanti di una posizione ostile. Perché una transizione si concluda e un cambio di regime si renda effettivo e democratico, occorre che le parti coinvolte riconoscano reciprocamente la rispettiva legittimità e meritevolezza. Proprio perché la Costituzione rappresenta il “vestito” di un popolo¹, essa non può essere sostitutiva del relativo corpo sociale, né può risparmiare a quest’ultimo quelle fatiche politiche ed esistenziali, che sono essenziali a conseguire consistenza identitaria e coesione sociale.

In altri termini, così come non può esistere una comunità umana senza la disponibilità di ciascuno al sacrificio di adattarsi alle necessità altrui, altrettanto può dirsi per il fenomeno costituzionale². Anche in questo caso è essenziale la dimensione del sacrificio personale, sociale o politico, al fine di assicurare aderenza sociale e funzionalità politica al nuovo sistema; anche in questo caso la dinamicità del sistema è affidata al “fattore umano” e, nella specie, alla disponibilità di una parte a rinunciare a talune delle proprie legittime pretese, pur di consentire la realizzabilità di quelle altrui. Ecco perché una Costituzione non si può occupare

* Ordinario di diritto costituzionale nell’Università del Salento.

¹ Di “veste giuridica del corpo sociale” parlò GIORGIO LA PIRA in quel memorabile intervento in Assemblea Costituente, che sancì la via al compromesso costituzionale insieme con quelli di Togliatti e Croce, sed. 11 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, I, 316. Si v. inoltre per tutti: P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft* (1982), tr. it. a cura di J. LUTHER, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001, spec. 19 ss.

² Sulla corrispondenza fra la dinamica individuale e quella sociale del fenomeno giuridico, si v. per tutti C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, I, 3-4.

dei presupposti etici di una comunità (che, infatti, restano presupposti e non posti)³; ed ecco perché le regole fondamentali devono essere scritte da tutti e per tutti.

E' questa, in definitiva, l'attualità della lezione proveniente dal seguito del *referendum* del 1946 sulla forma istituzionale da riservare allo Stato italiano, se monarchica o repubblicana. Non per nulla l'espletamento della consultazione si svolse in contemporanea con l'elezione dei componenti dell'Assemblea Costituente⁴, a significare l'essenzialità di entrambe le votazioni alla costruzione della nuova "casa comune" (secondo la nota metafora di Giorgio La Pira)⁵. Ed è in tale contesto che vanno collocate due delle principali decisioni politico-istituzionali, che sacrificarono parte delle ragioni dei relativi artefici pur di aprire la via alla successiva svolta costituzionale.

La prima decisione riguarda la scelta del Re, Umberto II, di partire per l'esilio in modo precipitoso e non dovuto. Si tratta di una pagina poco ricordata, probabilmente perché troppo a ridosso degli eventi nefasti provocati dal regime fascista con la responsabilità di Casa Savoia. Eppure, a rileggere tale pagina con gli occhi distaccati della storia, non può non ricavarne una lezione di merito.

L'indagine storica ormai ha acclarato le conseguenze politico-istituzionali provocate dalla decisione della Corte di Cassazione, di rinviare la proclamazione dei risultati definitivi del *referendum* istituzionale⁶. All'esito dello spoglio referendario, anziché proclamare la vittoria della Repubblica secondo la procedura sancita dalla normativa di riferimento⁷, il 10 giugno del '46 la Suprema Corte si limitò a dare conto dei voti attribuiti alle due opzioni (Repubblica, 12.672.767; Monarchia, 10.688.905). Per il resto, essa procrastinò "ad altra udienza il giudizio definitivo"⁸ con somma meraviglia degli astanti e del Presidente del Consiglio⁹. Il Governo, di conseguenza, in modo inatteso e impreveduto si trovò a dover prevenire gli effetti della duplice eventualità sia di un ricorso monarchico provocato dall'anomalia della procedura adottata, sia di un colpo di mano da parte dei militari fedeli al Re. Di qui la frettolosa e

³ E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* (1967), tr. it. di M. Carpitella, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*, in Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari, 2007, 52.

⁴ D. lgs. luog., 16 marzo 1946, n. 98, art. 1: "Contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea Costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)".

⁵ G. LA PIRA, *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, a cura di Ugo De Siervo, Cultura Editrice, Firenze, 1980.

⁶ Si v. per tutti L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004, 28 ss.

⁷ D. lgs. luog., 23 aprile 1946, n. 219, Art. 17: "La Corte di cassazione, in pubblica adunanza presieduta dal Primo presidente [...] procede alla somma dei voti attribuiti alla Repubblica e di quelli attribuiti alla Monarchia in tutti i collegi e fa la proclamazione dei risultati del «referendum»".

⁸ Corte Suprema di Cassazione. — *Verbale relativo alla proclamazione dei risultati del «Referendum» sulla forma istituzionale dello Stato*: "La Corte, a norma dell'art. 19 del decreto legislativo Luogotenenziale 23 aprile 1946, n. 219, emetterà in altra adunanza il giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni o agli uffici centrali circoscrizionali o alla stessa Corte concernenti lo svolgimento delle operazioni relative al «Referendum»; integrerà i risultati coi dati delle sezioni ancora mancanti ed indicherà il numero complessivo degli elettori votanti e quello dei voti nulli" (corsivo non testuale).

⁹ I senso di "meraviglia" di De Gasperi è stata più volte sottolineata da Giulio Andreotti. Si v.: Id., *De Gasperi visto da vicino*, Rizzoli, Milano, 1986, 88; Id., *Governare con la crisi dal 1944 a oggi*, Rizzoli, Milano, 1991, 29; Id., *De (prima) Re Publica*, Rizzoli, Milano, 1996, 39-40.

dubbia decisione governativa, formalizzata nella notte fra il 12 e 13 giugno, di affidare al Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, l'esercizio delle funzioni di Capo provvisorio dello Stato; e, inoltre, la conseguente determinazione del Re di partire il pomeriggio del 13 giugno al solo fine di "non provocare spargimento di sangue" e "nella speranza di scongiurare agli italiani nuovi lutti e nuovi dolori", come egli stesso dichiarò nel *Proclama* di saluto agli italiani¹⁰. La presentazione di un ricorso, infatti, diradando ulteriormente i tempi di proclamazione della parte vincitrice, avrebbe esposto il Paese al pericolo di una nuova guerra civile, a motivo della netta frattura della popolazione fra monarchici e repubblicani.

L'irritualità della procedura adottata appare confermata dalla stessa Gazzetta Ufficiale¹¹. Nel verbale d'insediamento del Capo provvisorio dello Stato si dava atto della trasmissione all'on. Enrico De Nicola dei poteri di Presidente della Repubblica, che erano stati esercitati dall'on. De Gasperi "nella sua qualità di Presidente del Consiglio" a far data "dal giorno dell'annuncio dei risultati definitivi del referendum istituzionale"; vale a dire, non già dal 13 giugno 1946, come in effetti era avvenuto in difformità dalla normativa di riferimento, bensì dal successivo 18 giugno 1946, ossia dal giorno di quell'udienza della Cassazione¹² al cui espletamento il Re aveva rivendicato invano il proprio diritto-dovere di attendere. Ed è per tale motivo, per inciso, che Umberto poté partire senza abdicare e conservando il titolo di Re.

¹⁰ *"Italiani! Di fronte alla comunicazione di dati provvisori e parziali fatta dalla Corte Suprema; di fronte alla sua riserva di pronunciare entro il 18 giugno il giudizio sui reclami e di far conoscere il numero dei votanti e dei voti nulli; di fronte alla questione sollevata e non risolta sul modo di calcolare la maggioranza, io, ancora ieri, ho ripetuto che era mio diritto e dovere di Re attendere che la Corte di Cassazione facesse conoscere se la forma istituzionale repubblicana avesse raggiunto la maggioranza voluta.*

Improvvisamente questa notte, in spregio alle leggi ed al potere indipendente e sovrano della Magistratura, il governo ha compiuto un gesto rivoluzionario assumendo, con atto unilaterale ed arbitrario, poteri che non gli spettano e mi ha posto nell'alternativa di provocare spargimento di sangue o di subire la violenza.

Mentre il Paese da poco uscito da una tragica guerra vede le sue frontiere minacciate e la sua stessa unità in pericolo, io credo mio dovere fare quanto sta ancora in me perché altro dolore ed altre lacrime siano risparmiati al popolo che ha già tanto sofferto.

Confido che la Magistratura, le cui tradizioni di indipendenza e di libertà sono una delle glorie d'Italia, potrà dire la sua libera parola; ma, non volendo opporre la forza al sopruso, né rendermi complice della illegalità che il governo ha commesso, lascio il suolo del mio Paese, nella speranza di scongiurare agli italiani nuovi lutti e nuovi dolori", in

https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/RASSEGNE/Storia/Articoli/a021.pdf.

¹¹ *Gazz. Uff. ed. str.*, 1 luglio 1946, "Presidenza del Consiglio dei Ministri. Insediamento del Capo provvisorio dello Stato. Oggi alle ore 13 in una sala di Montecitorio ha avuto luogo l'insediamento del Capo provvisorio dello Stato On. Enrico De Nicola, al quale l'On. De Gasperi ha trasmesso i poteri di Presidente della Repubblica da lui esercitati, nella sua qualità di presidente del Consiglio, dal giorno dell'annuncio dei risultati definitivi del referendum istituzionale. Alla cerimonia di insediamento assistevano il Presidente dell'Assemblea Costituente On. Saragat con i vice presidenti Terracini, Micheli, Conti e Pecorari, tutti i ministri, l'ultimo presidente della Camera On. Orlando e l'ex presidente della Consulta Nazionale on. Sforza".

¹² Corte Suprema di Cassazione. — «Referendum» sulla forma istituzionale dello Stato. — *Verbale relativo al giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e i reclami di cui all'art. 19 d.l.l. 23 aprile 1946, n. 219*: "Premesso che la Corte ha ritenuto che per «maggioranza degli elettori votanti» di cui parla l'art. 2 del Decreto Legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, deve intendersi maggioranza degli elettori che hanno espresso voti validi. Dà atto che i voti validi complessivi a favore della Repubblica sono 12.717.923 (dodicimilionesettecentodiciassettemilanovecentoventitre) e quelli a favore della Monarchia sono 10.719.284 (diecimilionesettecentodiciannovemiladuecentottantaquattro) e che pertanto la maggioranza degli elettori votanti si è pronunciata in favore della Repubblica.

Per contro, non sembrano essere state chiarite con sufficienza le ragioni che indussero la Cassazione a posticipare la proclamazione della parte vincitrice del *referendum* all’*“altra udienza”* richiamata. Una ricostruzione che pone nuovi interrogativi al riguardo, è quella offerta anni addietro da Massimo Caprara, all’epoca segretario del ministro guardasigilli Palmiro Togliatti¹³. La mancata proclamazione della Repubblica – a suo dire - sarebbe derivata da un’apposita determinazione di Togliatti. Mentre era ancora in corso lo spoglio dei voti e i risultati facevano presagire la vittoria della Monarchia, il guardasigilli fece recapitare dallo stesso Caprara al Presidente della Cassazione una lettera recante una tale determinazione, ottenendo l’assenso del destinatario. Spetta all’indagine storica, ovviamente, chiarire le ragioni di una tale (quantomeno opaca) ingiunzione. E, tuttavia, non possono sfuggire le relative conseguenze storiche. Una volta spostato *“ad altra udienza”* il momento della proclamazione della parte vincitrice, la Cassazione poté provvedere a una più ponderata valutazione delle questioni elettorali variamente eccepite; al contempo, fu certamente più agile forzare la mano al Re, costringendolo a rinunciare alla via giudiziaria pur di *“non provocare spargimento di sangue”*.

Una seconda decisione politico-istituzionale, parimenti espressiva del sacrificio delle parti lese a non far valere la via giudiziaria a tutela delle proprie ragioni, è quella riguardante l’amnistia proposta dallo stesso ministro guardasigilli Palmiro Togliatti pochi giorni dopo la partenza del Re¹⁴. Questa fu presentata dall’intero governo *“come una risposta al desiderio di pacificazione che era molto diffuso”*¹⁵ e fu concessa per tutti i delitti politici commessi dopo l’8 settembre 1943 e nel corso della guerra di liberazione tanto dai partigiani quanto dai fascisti della Repubblica di Salò; sfuggirono alla stessa solamente *“i fatti di stragi”*, gli omicidi e *“le sevizie particolarmente efferate”* (quasi che – come ironizzò Andreotti – possano esistere sevizie *non efferate*), sicché gli amnistiati furono ben 219.481. Certamente si trattò di una decisione difficile, che fu percepita dalle vittime come un’indebita sottrazione di giustizia, al punto da originare quella *“memoria divisa”* che per decenni ha segnato la storia patria (significative sono le vicende giudiziarie emerse di recente a proposito delle delazioni, sevizie e torture poste in essere da decine di donne collaborazioniste della RSI anche nei confronti di parenti e amici ebrei¹⁶). Eppure, nonostante le comprensibili contestazioni, la decisione di esentare gli autori di reati gravissimi dalla relativa responsabilità penale fu decisiva per l’avvio della Repubblica: impedendo la prosecuzione per via giudiziaria della trascorsa guerra civile, essa servì a chiudere i conti con il passato e a porre le condizioni per una futura e pacifica convivenza fra i liberatori e gli alleati degli occupanti.

Il seguito è cosa nota. Il compimento del successivo «compromesso» costituzionale fu facilitato dalla prospettiva di pacificazione sociale cui entrambe le decisioni politico-istituzionali richiamate avevano atteso. Una volta accantonate le ragioni storiche di divergen-

¹³ M. CAPRARA, *L’ombra di Togliatti sulla nascita della Repubblica. Le pressioni del Guardasigilli sulla Corte di Cassazione*, in *Nuova Storia Contemporanea*, 6/2002, 133 ss.

¹⁴ Si v. per tutti L. VIOLANTE, *Governare. Beati quelli che amministreranno la città con gli occhi dell’altro*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2014, 40.

¹⁵ G. ANDREOTTI, *De (prima) Re Publica*, cit., 46.

¹⁶ C. NUBOLA, *Fasciste di Salò. Una storia giudiziaria*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

za, se non proprio di rottura, fra le parti politiche coinvolte, tutto divenne più agevole. Fu più facile lasciare “per così dire in anticamera le premesse di valore, il discorso sui presupposti di fondo”¹⁷ e, invece, ricercare quella “neutralità ideologica”¹⁸ essenziale a condividere un comune “terreno d’intesa”; un terreno scaturente “da una esperienza politica comune, anche se non da una comune esperienza ideologica”¹⁹.

In definitiva, dalle due decisioni politico-istituzionali richiamate deriva un’unica conclusione. Le crisi di regime non si superano imponendo nuove regole dall’alto, ovvero denigrando e sbeffeggiando le minoranze dissenzienti. Le transizioni costituzionali, piuttosto, si chiudono recuperando nel popolo le ragioni di coesione e di speranza per il futuro. Questa è l’attualità della lezione promanante dal *referendum* istituzionale del ’46. Ma perché ciò accada, occorre la disponibilità al sacrificio.

¹⁷ L. ELIA, *Maritain e la rinascita della Democrazia. Schema per una ricerca* (1977), ora anche in http://www.dircost.unito.it/estratti/pdf/ELIA_Maritain.pdf, 587.

¹⁸ *Ibidem*. Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, 2015, 492-493.

¹⁹ P. TOGLIATTI, Prima sottocommissione, 9 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, VI, 323.