

Il ruolo della cultura giuridica tra Liberazione e Costituzione

Mauro Volpi

1. Premessa

Ritengo indispensabile spiegare la ragione del tema scelto, che dipende non solo dalla mia personale specializzazione scientifica, ma anche dall'innegabile importanza del ruolo svolto dai giuristi nel percorso che è sfociato nell'entrata in vigore della Costituzione. Molti degli studi su tale fase storico-costituzionale hanno messo l'accento sul ruolo dei partiti e dei rapporti politici. Non è mia intenzione privilegiare l'aspetto tecnico rispetto a quello politico, essendo scontato che nella fase considerata il primo ha avuto carattere servente nei confronti del secondo anche grazie al ruolo giocato da partiti di massa che avevano un forte radicamento sociale. Tuttavia in una fase costituente, che si proponeva la creazione di una nuova forma di Stato, profondamente diversa non solo da quella fascista-autoritaria, ma anche da quella statutaria-liberale, pare opportuno richiamare le parole di Piero Calamandrei, costituente professore di diritto e avvocato, secondo il quale all'atteggiamento tipico dei giuristi di restare in attesa di fronte ad avvenimenti rivoluzionari si dovesse fare eccezione per le «questioni di diritto costituzionale», destinate a identificarsi con quelle politiche in un campo nel quale «politica e diritto si completano e si sovrappongono». In particolare la «creazione del nuovo Stato» richiedeva la conoscenza comparatistica delle soluzioni giuridico-formali adottate in altri Stati per fare fronte a «crisi simili» e imponeva la traduzione tecnico-giuridica delle scelte politiche che devono «uscire dal generico e dal vago» (cfr. Calamandrei 1945, V-VI). Quindi il supporto indispensabile della cultura giuridica rendeva significativo

Mauro Volpi, Centro studi giuridici e politici Regione Umbria, Italy, mau.vo48@gmail.com

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Mauro Volpi, *Il ruolo della cultura giuridica tra Liberazione e Costituzione*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/978-88-99811-32-7.05, in Alessandro Simoncini (edited by), *Reinventare l'Italia. La cultura italiana tra Resistenza e Ricostruzione (1943-1948)*, pp. 31-43, 2026, published by Firenze University Press and Perugia Stranieri University Press, ISBN 978-88-99811-32-7, DOI 10.36253/978-88-99811-32-7

il ruolo dei giuristi, che tale è effettivamente stato sia nelle fasi propedeutiche sia in quella dell'elaborazione del testo costituzionale¹.

2. La fase preconstituente

Tra il 1944 e il 1946 vi è stata una Costituzione provvisoria disciplinata dal Decreto Legge luogotenenziale 25 giugno 1944 n. 151 e dal Decreto Legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98. Il primo atto sanciva l'elezione «a suffragio universale, diretto e segreto» di un'Assemblea Costituente incaricata di «deliberare la nuova costituzione dello Stato» e attribuiva al Consiglio dei Ministri la potestà legislativa da esercitare mediante decreti legislativi sanzionati e promulgati dal Luogotenente Generale del Regno (nominato il 5 giugno 1944 dal re Vittorio Emanuele III ritiratosi a vita privata nella persona del figlio Umberto). Il Decreto del 1946 conteneva una novità significativa, consistente nella previsione di un referendum popolare «sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)», da tenersi contemporaneamente alle elezioni dell'Assemblea. Disciplinava inoltre altri aspetti importanti: l'elezione da parte dell'Assemblea del Capo provvisorio dello Stato destinato a restare in funzione fino alla investitura di quello designato secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; l'attribuzione al Governo della potestà legislativa delegata, riservando all'Assemblea, oltre alla materia costituzionale, l'approvazione delle leggi elettorali e di quelle di approvazione dei trattati internazionali e stabilendo la responsabilità dell'esecutivo nei suoi confronti; la regolamentazione della durata dei lavori costituenti. La scelta di tenere il referendum derivò soprattutto dalla propensione della DC, la cui dirigenza era in larga parte repubblicana, di operare la scelta istituzionale non in prima persona all'interno dell'Assemblea, ma di affidarla al popolo in considerazione del sostegno elettorale che il partito avrebbe potuto avere soprattutto nel Meridione da parte di elettori di fede monarchica. Si rivelò in ogni caso come una scelta felice che incrementò la partecipazione popolare alle elezioni e attribuì alla scelta istituzionale una diretta legittimazione popolare, riconosciuta nell'art. 139 della Costituzione per cui «La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale».

Immediatamente prima del Decreto n. 98 del 1946 fu approvato il Decreto Legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946 n. 74 che ribadiva l'elezione a suffragio universale, maschile e femminile, dell'Assemblea Costituente e stabiliva che fosse composta da 573 deputati, anche se in realtà quelli eletti furono 556 in quanto non si tennero le elezioni nella provincia di Bolzano e nella circoscrizione Trieste-Venezia Giulia-Zara. Il sistema elettorale previsto era proporzionale con metodo del quoziente corretto (più uno nelle circoscrizioni fino a venti deputati, più due in quelle al di sopra) e per liste concorrenti in 32 collegi con due o tre voti di preferenza, ad eccezione di quello della Valle d'Aosta nel quale l'u-

¹ Tra i volumi dedicati al tema assume particolare rilievo De Siervo 1980. Sul ruolo svolto da illustri giuristi costituenti della prima Università di Roma cfr. Lanchester e D'Orazio 2021.

nico seggio in palio era assegnato con sistema maggioritario a doppio turno. La proporzionalità era rafforzata dal sistema del recupero dei resti su scala nazionale, in base al quale i seggi residui venivano assegnati alle liste con i maggiori resti e, in caso di parità, a quelle con il più alto numero di voti.

I Decreti citati si sono avvalsi ampiamente dell'apporto tecnico di giuristi facenti parte degli organi chiamati a svolgere funzioni di preparazione del procedimento costituente.

3. La fase preparatoria

La fase preparatoria si svolse tra il 1944 e il 1946 e vide all'opera diversi organi caratterizzati da un ruolo significativo dei giuristi.

Il primo in ordine di tempo fu la Commissione per la riforma dell'amministrazione, istituita dal primo governo Bonomi nell'ottobre 1944 e rimasta in carica fino al maggio 1946. Si trattava di un organo tecnico dipendente dalla Presidenza del Consiglio, al quale veniva affidato il compito di affrontare i difetti che caratterizzavano il funzionamento della pubblica amministrazione e di proporre le riforme necessarie. Come Presidente fu designato Ugo Forti, professore di diritto amministrativo. La Commissione presentò una relazione la quale, rifacendosi al principio liberale della imparzialità, indicava regole che avrebbero dovuto impedire l'ingerenza della politica nell'amministrazione e risolvere i problemi dell'eccessiva centralizzazione e del numero elevato di apparati e funzioni.

Ben più rilevante fu il ruolo svolto dal Ministero per la Costituente, istituito dal governo Parri con il Decreto Legislativo luogotenenziale 31 luglio 1945 n. 435 che aveva il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente e di predisporre gli elementi utili per gli studi attinenti alla nuova Costituzione (Durst 2018). Si trattava di un ministero senza portafoglio, presieduto da un importante esponente politico, Pietro Nenni, il quale ebbe modo di fare chiarezza sulla natura tecnica delle funzioni svolte che non potevano sfociare in una bozza di Costituzione invadendo la competenza dell'Assemblea Costituente. In un anno di intenso lavoro il Ministero dette vita a varie Commissioni. Importante fu il lavoro svolto dalla Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, che, avvalendosi del contributo di valenti giuristi, alti funzionari e tecnici, elaborò un ampio progetto di legge ispirato a fondamentali principi di valore costituzionale che fu poi recepito nel citato Decreto n. 74 del 1946. Furono inoltre costituite varie commissioni di studio. Particolarmente significativa fu la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita nel novembre 1945, che sostanzialmente subentrò a quella per la riforma dell'Amministrazione e fu posta anch'essa sotto la presidenza di Ugo Forti. A differenza di quest'ultima fu composta non solo da tecnici, ma anche da esperti designati dai partiti. Tra gli ottanta membri, dei quali venti furono eletti all'Assemblea Costituente, vi erano molti giuristi: diciassette professori ordinari di diritto nelle Università oltre a magistrati, avvocati e alti funzionari (Zagrebel'sky 1989, 158 e sgg.). La Commissione lavorò tra il novembre 1945 e il giugno 1946 con un'attitudine più politica nei contenuti e

si articolò in cinque Sottocommissioni, tra le quali quella relativa ai “Problemi costituzionali” fu caratterizzata dalla partecipazione di importanti professori universitari e magistrati². La relazione finale della Commissione, presentata il 30 giugno 1946, costituì la raccolta di quelle elaborate dalle Sottocommissioni. Furono anche istituite la Commissione economica e la Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, che fornirono all’Assemblea relazioni contenenti ampi materiali e riflessioni.

Oltre alle commissioni, il Ministero svolse un’importante opera di divulgazione e di informazione alla popolazione su temi costituzionali e istituzionali, attività alla quale dette notevole impulso il capo di Gabinetto Massimo Severo Giannini, giovane ordinario di diritto amministrativo. Vi rientrano la Collana di “Testi e Documenti costituzionali”, diretta dal giurista e storico Giacomo Perticone, che dette vita a pubblicazioni monografiche di illustri giuristi edite da Sansoni, relative alla Costituzione di Weimar e alle Costituzioni e alle leggi elettorali di numerosi ordinamenti (Irlanda, Spagna, Svezia e Norvegia, Cecoslovacchia, Finlandia, Nuova Zelanda, Svizzera, Olanda, Unione Sovietica, Stati Uniti d’America), e la “Collana di Studi storici”, diretta dallo storico delle Costituzioni Carlo Ghisalberti. Inoltre fu pubblicato ogni dieci giorni il *Bollettino di informazione e documentazione*, dedicato in particolare alle istituzioni.

4. La composizione dell’Assemblea Costituente

Circa il 40% dei 556 deputati eletti nell’Assemblea Costituente erano magistrati, avvocati e laureati in Giurisprudenza e ne facevano parte quaranta professori universitari, la maggioranza dei quali in materie giuridiche (cfr. Lanchester 1999, 780). Alcuni si erano impegnati attivamente nella Resistenza e avrebbero contribuito a dare all’intera Costituzione una caratterizzazione antifascista (cfr. i contributi in Pezzini e Rossi 2016). Un ruolo importante fu svolto dai partiti antifascisti, che avevano conquistato più dell’80% dei seggi, i quali candidarono personalità di rilievo della cultura dell’epoca (come Benedetto Croce, Luigi Einaudi, Concetto Marchesi e molti altri) e in particolare di quella giuridica già coinvolta nelle attività preparatorie³. Tuttavia va ricordato che non mancarono in Assemblea giuristi conservatori, anche grazie alla presenza di forze politiche moderate, come l’Unione Democratica Nazionale, e di destra, come il Blocco Nazionale della Libertà e l’Uomo Qualunque. L’esponente più insigne dell’orientamento conservatore fu Vittorio Emanuele Orlando, professore di diritto pubblico, eletto come indipendente nelle liste dell’UDN e decano dell’Assemblea, che nell’intervento nella seduta del 21 giugno 1947 rivendicò la sua natura di «liberale antico» contrario alle novità annunciate dal partito liberale (cfr. Pizzolato 2016, 1-26). Orlando era un fervente sostenitore della «scienza del di-

² Le altre quattro Sottocommissioni si occuparono di organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria.

³ Cfr. anche con considerazioni relative ai partiti di sinistra e alla DC, De Siervo 2021, 1 e sgg.

ritto pubblico», che muoveva da una visione ontologica e chiusa in sé del diritto, al quale doveva essere estraneo ogni riferimento di tipo sociologico e politico, e concepiva la Costituzione come un atto non derivante da una scelta popolare volontaria, ma espressione della sovranità dello Stato, e veniva a configurarsi come una stratificazione progressiva di regole non necessariamente scritte. Di conseguenza egli aveva come modello di riferimento lo Statuto Albertino e considerava centrale il ruolo del Capo dello Stato in quanto elemento di equilibrio che partecipa all'esercizio di tutti i poteri fondamentali. Di conseguenza durante i lavori costituenti criticò le novità che non erano conformi alla sua visione: le norme programmatiche, quelle relative ai diritti sociali, la forma di governo parlamentare definita come «totalitarismo assembleare» e l'istituzione della Corte costituzionale (cfr. Fioravanti 2005).

5. L'elaborazione del progetto di Costituzione

I lavori dell'Assemblea Costituente, inaugurati nella seduta del 25 giugno 1946, videro una fase iniziale caratterizzata dalla istituzione, avvenuta il 15 luglio 1946, della Commissione per la Costituzione, o Commissione dei settantacinque (così detta per il numero dei suoi membri), composta in proporzione ai gruppi parlamentari, della quale fecero parte cinque delle ventuno «matri costituenti»⁴ e incaricata di predisporre un progetto di Costituzione. Al suo interno ebbero un ruolo fondamentale i giuristi (cfr. Cheli 2012, 583-89). Basti dire che tra i componenti vi erano diciotto professori universitari di cui dodici in materie giuridiche e ventotto avvocati. Come Presidente fu eletto il 20 luglio Meuccio Ruini, insigne amministrativista epurato dal regime fascista, esponente della Democrazia del lavoro, al quale spettò presentare in Assemblea il progetto di Costituzione e effettuare l'intervento decisivo nella seduta del 22 dicembre 1947 dedicata alla votazione finale della Costituzione, approvata con 453 voti favorevoli e 62 voti contrari.

La Commissione fu suddivisa in tre Sottocommissioni tutte presiedute da giuristi: dall'avvocato Umberto Tupini della DC la prima sui Diritti e doveri dei cittadini di diciotto membri; dall'avvocato Umberto Terracini del PCI (che l'8 febbraio 1947 fu eletto Presidente dell'Assemblea in sostituzione di Giuseppe Saragat) la seconda sull'Ordinamento costituzionale della Repubblica composta da 38 deputati; dall'avvocato Gustavo Ghidini del PSIUP la terza sui Diritti e doveri economico-sociali con diciotto componenti. La seconda Sottocommissione si articolò in due Sezioni, la prima relativa al Potere esecutivo, la seconda al Potere giudiziario, nelle quali si manifestò ampiamente il ruolo dei giuristi. Di fondamentale importanza fu la istituzione di un Comitato di coordinamento tra la prima e la terza Sottocommissione, composto da diciotto membri di cui nove professori di materie giuridiche, che si trasformò poi in Comitato di reda-

⁴ Le cinque componenti furono Maria Federici, Nilde Iotti, Lina Merlin, Teresa Noce, cui si aggiunse poi Angela Gotelli. Sul ruolo delle donne elette in Assemblea cfr. Di Caro 2021.

zione incaricato di predisporre il progetto di Costituzione e di rappresentare la Commissione di fronte all'Assemblea. Il progetto elaborato dal Comitato fu approvato dalla Commissione e venne trasmesso all'Assemblea il 3 gennaio 1947.

Va sottolineato il ruolo svolto dai giuristi nella redazione delle relazioni introduttive su materie fondamentali: sulle libertà dallo storico del diritto Giorgio La Pira e dall'avvocato Lelio Basso, sulla forma di governo dai costituzionalisti Costantino Mortati e Egidio Tosato, sulle regioni dal pubblicista Gaspare Ambrosini, sulle garanzie costituzionali da Piero Calamandrei e dai penalisti Giovanni Leone e Paolo Rossi.

6. La fase assembleare e la nuova Costituzione

La discussione del progetto ebbe inizio in Assemblea il 4 marzo 1947. Quindi per giungere alla sua approvazione il 22 dicembre furono necessari meno di dieci mesi. Il 27 dicembre la Costituzione venne promulgata dal Capo provvisorio dello Stato, l'avvocato Enrico De Nicola, e entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

In questa fase la politica, incarnata in particolare da partiti di massa legittimati dalla lotta antifascista, ebbe la prevalenza, ma vi fu comunque un ampio apporto della cultura, e in particolare di quella giuridica. Dal punto di vista formale non mancò il determinante contributo di linguisti e letterati, necessario, come sottolineò Ruini nella relazione al progetto di Costituzione presentata il 6 febbraio 1947, a mantenere l'impegno assunto dalla Commissione dei settantacinque che la Costituzione fosse «breve, semplice e chiara; tale che tutto il popolo la possa comprendere» (cfr. Ruini 1947, 4). Ciò richiedeva che le formule giuridiche non fossero troppo complicate in un contesto nel quale il 59% dei cittadini sopra i 14 anni non possedeva un titolo di studio e più del 60% comunicava solo con il dialetto. A tale fine fu chiesta la consulenza sul progetto dello scrittore e critico letterario Pietro Pancrazi e due settimane prima del voto finale venne dato l'incarico al latinista Concetto Marchesi di provvedere alla pulizia linguistica e alla coerenza sintattica e stilistica del testo costituzionale. Fu quindi conseguito il risultato di una Costituzione comprensibile dal cittadino medio⁵.

Dal punto di vista sostanziale la Costituzione venne a caratterizzarsi come il frutto di un compromesso, da intendersi non nel significato deterioro di scambio, ma in quello positivo di convergenza tra diverse concezioni politico-ideologiche su un terreno comune, che fu mantenuta anche dopo la rottura dell'unità nazionale con la formazione del quarto governo De Gasperi nel maggio 1947 che estromise dall'esecutivo comunisti e socialisti. Il punto di incontro risultò con chiarezza durante la discussione generale sul progetto negli interventi di costituenti politicamente autorevoli (e dotati di cultura giuridica). Così nella seduta dell'11 marzo 1947 Palmiro Togliatti metteva l'accento sulla ricerca dell'unità «necessaria per poter fare la Costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una

⁵ Cfr. Senato della Repubblica 2008, in particolare gli interventi di De Mauro 2008, 18 e sgg. e Ainis 2008, 33 sgg.

o dell'altra ideologia, ma la Costituzione di tutti i lavoratori italiani e quindi di tutta la Nazione» (cfr. Togliatti 1971, 328). A sua volta nella seduta del 13 marzo Aldo Moro, professore di diritto, ravvisava il fondamento comune della Costituzione nella libertà e nella giustizia sociale e indicava i «tre pilastri» fondativi del «nuovo Stato italiano» nella «democrazia, in senso politico, in senso sociale ed in senso che potremmo chiamare largamente umano» (cfr. Moro 1971, 370).

La convergenza di fondo non impedì che si manifestassero momenti di divergenza, che videro vari costituenti giuristi come protagonisti. Due furono particolarmente significativi. Il primo riguardò la previsione o meno di un Preambolo. L'opportunità di introdurlo fu sostenuta in particolare da Orlando, La Pira e Calamandrei, ma con intenti opposti: per il primo si trattava di espungere dal testo della Costituzione ciò che non era diritto, ma espressione di orientamenti politico-filosofici; per il secondo si doveva dare rilievo al valore del trascendente, e quindi all'etica e alla divinità; per il terzo il fine era quello di evitare il rischio della ineffettività dei diritti, e in particolare di quelli economico-sociali, che sarebbero stati con maggiore solennità affermati in un Preambolo o in una Dichiarazione dei diritti. La questione fu lasciata inizialmente aperta, ma poi fu superata nel prosieguo dei lavori costituenti, che portarono all'affermazione della natura normativa della Costituzione. Ne derivava che le norme programmatiche, contenute soprattutto nella prima parte, fossero anche esse norme giuridiche. Com'è noto subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione vi fu il tentativo di dare un'interpretazione che riteneva solo le norme precettive direttamente applicabili, a differenza di quelle programmatiche che richiedevano l'intervento del legislatore⁶. Tale interpretazione fu bocciata dalla Corte Costituzionale che nella sua prima sentenza affermò il carattere vincolante delle norme programmatiche e la loro utilizzabilità come norme-parametro per l'annullamento delle disposizioni di legge con esse confliggenti⁷.

La seconda divergenza fu relativa alla natura antifascista della Costituzione. Per Roberto Lucifero, avvocato monarchico-liberale, la Costituzione doveva essere «afascista» e caratterizzarsi per la sua contrarietà a tutte le tirannidi (cfr. Lucifero 1971, 139). Ma in Assemblea prevalse largamente l'opinione contraria. Fra i tanti che rivendicarono la natura antifascista della Costituzione, Togliatti insistette sulla necessità che la Costituzione apprestasse le garanzie perché il fascismo non si riproponesse e non potesse «più essere distrutto l'ordinamento giuridico e costituzionale democratico» di cui si gettavano le fondamenta (cfr. Togliatti 1971, 326) e Moro sottolineò che non si poteva prescindere dal movimento fascista che aveva «travolto per anni le coscienze e le istituzioni» e la Costituzione emergeva

da quella lotta, da quella negazione, per le quali ci siamo trovati insieme sul fronte della resistenza e della guerra rivoluzionaria ed ora ci troviamo insieme per questo impegno dei valori supremi della dignità umana e della vita sociale (cfr. Moro 1971, 369-70).

⁶ Cfr. sentenza delle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione del 7 febbraio 1948.

⁷ Cfr. sentenza 5 giugno 1956 n. 1.

La riprova del larghissimo accordo dell'Assemblea venne sancita dalla discussione e dall'accoglimento all'unanimità nelle sedute del 29 ottobre e del 5 dicembre 1947 del divieto di «riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista» (XII disposizione finale e transitoria, c. 1), già contenuto nel progetto varato dalla Commissione di settantacinque (I disposizione finale e transitoria).

7. Il ruolo dei costituenti giuristi su questioni fondamentali

Il contributo della cultura giuridica fu particolarmente significativo su principi e istituzioni che caratterizzano la Costituzione italiana, quali i diritti fondamentali, la forma di governo, gli istituti di garanzia.

7.1 I diritti della persona

Il principio per cui «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», recepito nell'art. 2 della Costituzione, fu il frutto di una convergenza fra il comunitarismo sociale cattolico della DC e quello socialista delle sinistre. A tale proposito un ruolo fondamentale fu svolto da La Pira e da Basso. Il superamento delle teorie contrapposte, sia di quella vetero-liberale di tipo individualistico sia di quella statalista che faceva derivare dallo Stato l'attribuzione dei diritti, e l'accoglimento di una concezione fondata sulla precedenza della persona umana rispetto allo Stato, sulla socialità delle persone rafforzata dal principio di solidarietà e manifestata nelle comunità intermedie e nello Stato, sulla esistenza dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato, venne affermato nell'ordine del giorno presentato nella Prima Sottocommissione da Giuseppe Dossetti, professore di diritto, il 9 settembre 1946 (cfr. il testo di Dossetti 1971, 323-24). La proposta non venne messa ai voti ma assunse comunque il valore di principio filosofico e giuridico, poi recepito nella formulazione dell'art. 2.

La Costituzione italiana si è caratterizzata tra quelle democratiche del dopoguerra per l'ampiezza del catalogo dei diritti e per il largo spazio riconosciuto ai diritti sociali. In particolare il lavoro è stato posto dall'art. 1, c. 1, come fondamento della Repubblica democratica, assumendo la valenza di diritto e garanzia della dignità umana e di strumento per il superamento delle diseguaglianze. La Costituzione dei diritti veniva quindi a configurarsi come sintesi tra libertà e giustizia sociale. Il principio di eguaglianza ne costituiva il fattore di congiunzione. Veniva quindi stabilita non solo l'eguaglianza di fronte alla legge, ma anche la «pari dignità sociale» e l'eguaglianza era rafforzata dal divieto di discriminazioni in materia di «razza, sesso, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali» (art. 3, c. 1). Inoltre, grazie al contributo determinante di Lelio Basso, in considerazione delle forti diseguaglianze esistenti nella società, veniva posto l'obiettivo dell'eguaglianza dei punti di partenza al fine di garantire «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2), principio poi ripreso da altre Costituzioni democratiche come quella spagnola del 1978.

Meritano a questo proposito di essere ricordate la radicale considerazione di Calamandrei secondo la quale «per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa» (Calamandrei 1955, 215). Inoltre all'interno dell'Assemblea egli sostenne che la Costituzione non doveva avere lo «sguardo fisso agli eventi vicini, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire», ma doveva essere «presbite [...] vedere lontano, non essere miope» (Calamandrei 1971, 163).

7.2 La forma di governo

La scelta della forma di governo parlamentare, proposta nel progetto di Costituzione e poi adottata dall'Assemblea, fu proposta nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (nella seduta del 3 settembre 1946) dal relatore Mortati, e condivisa dalla grande maggioranza dei componenti, fino a essere sancita nell'ordine del giorno presentato da Tomaso Perassi, pubblicista e internazionalista, e approvato il 5 settembre 1946 (cfr. Mortati 1971, 899 e sgg. e Perassi 1971, 917). Fu quindi respinta la proposta avanzata da Calamandrei favorevole a una forma di governo presidenziale, anche se collegata a significativi contrappesi (indipendenza della magistratura, istituzione della Corte costituzionale, libertà di stampa, federalismo) (cfr. Calamandrei 1971, 933-34). Le ragioni derivarono non solo dal «complesso del tiranno», suscitato dall'esperienza del regime fascista, ma soprattutto dalla considerazione che in un paese caratterizzato da forti fratture sociali e da un molteplicità di partiti divisi il presidenzialismo avrebbe potuto aumentarle e la forma di governo parlamentare fosse la più adatta al contesto. Argomento questo che a mio avviso mantiene validità anche per l'oggi. Tuttavia nell'o.d.g. Perassi fu stabilito che il sistema parlamentare andasse disciplinato «con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

In effetti varie furono le proposte di razionalizzazione del parlamentarismo presentate nella Seconda Sottocommissione. In particolare Mortati avanzò l'ipotesi che al Governo fosse garantita una durata fissa di due anni. Il magistrato Aldo Bozzi propose che la fiducia fosse accordata dalle due Camere riunite in Assemblea Nazionale. Più significative furono le proposte di Tosato, volte a rafforzare la figura del Presidente del Consiglio mediante due strumenti: la sua designazione da parte delle Camere entro una lista di candidati predisposta dal Presidente della Repubblica, che gli avrebbe attribuito la fiducia parlamentare; la previsione che in caso di approvazione della mozione di sfiducia a maggioranza assoluta, il suo primo firmatario fosse considerato come nuovo Presidente del Consiglio, mentre in caso di approvazione a maggioranza relativa il Capo dello Stato potesse fare ricorso allo scioglimento delle Camere. Tuttavia in Assemblea tali proposte non ebbero seguito e la razionalizzazione più significativa fu quella relativa alla mozione di sfiducia, l'unico atto che comportava l'obbligo di dimissioni del Governo, per la quale si stabilì che fosse presentata da almeno

un decimo dei componenti di una Camera, messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione, motivata e votata per appello nominale (art. 94, cc. 2, 4 e 5, Cost). Va tuttavia detto che la forma di governo non veniva affatto a caratterizzarsi come «assembleare» in quanto il Parlamento si trovava di fronte a vari limiti e contrappesi: l'attribuzione al Governo di poteri materialmente legislativi, la potestà legislativa regionale, il sindacato di legittimità della Corte costituzionale, il referendum abrogativo delle leggi. Veniva inoltre aperta dall'art. 11 la prospettiva di limitazioni di sovranità sulla base della quale sarebbe stata legittimato il valore prevalente della normazione primaria dell'Unione Europea nelle materie di sua competenza.

7.3 Gli istituti di garanzia

Sul terreno degli istituti di garanzia il contributo dei costituenti giuristi riguardò il ruolo del Presidente della Repubblica, l'organizzazione e il funzionamento della magistratura e della Corte costituzionale, la natura rigida della Costituzione.

Ruini nella relazione al Progetto di Costituzione chiari che il Capo dello Stato non doveva governare, ma neppure essere «il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni», come quella francese della Terza Repubblica (cfr. Ruini 1947, 4). Quindi egli non era un «monarca repubblicano», ma nel contempo gli veniva riconosciuta la titolarità di importanti funzioni di garanzia, di controllo, di impulso. Ciò avrebbe consentito la configurazione del suo ruolo «a fisarmonica», secondo la celebre definizione attribuita a Giuliano Amato, destinato a variare a seconda del funzionamento del raccordo tra Parlamento e Governo, ma comunque a non superare i due paletti estremi rappresentati da un lato dalla sua trasformazione in decisore politico e dall'altro dalla sua riduzione a semplice notaio. Così a mio avviso l'importanza assunta dal Presidente della Repubblica negli ultimi venti anni nella risoluzione delle crisi non ha costituito un'interpretazione «semipresidenziale» della Costituzione, ma è derivata dall'esigenza di rispondere a situazioni di disfunzionamento del rapporto tra i poteri titolari dell'indirizzo politico che si è mantenuta entro i limiti consentiti dalla Costituzione.

Sulla magistratura furono importanti le due relazioni presentate nella Seconda Sottocommissione il 5 dicembre 1946 da Leone e Calamandrei, il quale formulò un progetto di 36 articoli, relativi i primi 26 al potere giudiziario, gli ultimi 10 alla Corte Costituzionale (cfr. Calamandrei e Leone 1971, 1889 e sgg.). Ampie erano le convergenze sulla magistratura: la qualificazione come potere giudiziario e l'indipendenza dagli altri poteri, la costituzione del Consiglio superiore della magistratura e quindi la riconduzione a quest'ultimo delle funzioni amministrative e di quelle disciplinari, l'indipendenza dei pubblici ministeri, il divieto di iscrizione ai partiti politici, l'unicità della giurisdizione attribuita interamente ai giudici ordinari con conseguente soppressione delle giurisdizioni speciali. Non mancavano proposte diversificate circa il collegamento tra magistratura e potere politico, che per Calamandrei poteva essere garantito da

un Procuratore generale nominato dal Presidente della Repubblica su una terna proposta dalla Camera dei deputati e posto a capo degli uffici del pubblico ministero, mentre per Leone doveva spettare al Primo Presidente della Corte di Cassazione titolare dell'esercizio dell'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari. Circa il Consiglio superiore, per Calamandrei doveva essere composto unicamente da magistrati, mentre per Leone dovevano farne parte un buon numero di esponenti politici. Nei lavori assembleari vi furono alcune modifiche dell'impianto proposto, come il mantenimento delle giurisdizioni speciali preesistenti in materia amministrativa, contabile e militare, l'inesistenza di un organo specifico chiamato a svolgere la funzione di collegamento tra magistratura e potere politico, la composizione mista del CSM con la maggioranza dei due terzi dei membri elettivi eletti da tutti i magistrati e un terzo di componenti eletti dal Parlamento tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio.

La istituzione della Corte Costituzionale è stata una felice innovazione voluta da gran parte della cultura giuridica, che ha dovuto superare l'opposizione manifestata da costituenti sia conservatori, come Orlando, sia di sinistra, come Togliatti. A tal proposito sono interessanti le proposte di Calamandrei nel suo progetto di articolato. Accanto al controllo in via incidentale, egli prevedeva anche un sindacato in via principale su iniziativa di cinquanta componenti di una Camera o di ogni elettore. In tale ipotesi la decisione di incostituzionalità della Corte aveva efficacia meramente dichiarativa, ma comportava l'obbligo della Camera di votare una legge abrogativa o modificativa di quella dichiarata illegittima e, in caso di mancata approvazione, di sospendere l'efficacia di quest'ultima. La Corte veniva suddivisa in tre sezioni: la prima si occupava dei ricorsi in via incidentale e per la tutela dei diritti di libertà, la seconda dei conflitti di competenza legislativa tra Stato e regioni e dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, la terza del controllo sui partiti e sulla stampa, che era concepito come garanzia della democraticità interna e del pluralismo. Alle Sezioni Unite della Corte era riservata la competenza sui ricorsi in via principale sulle leggi e sulla responsabilità penale del Presidente della Repubblica e dei Ministri. In sede assembleare fu nettamente privilegiata l'ipotesi del ricorso in via incidentale (ad accezione nel testo originario della Costituzione dell'impugnativa preventiva del Governo delle leggi regionali), che faceva della magistratura il «portiere» della Corte, imponendo l'acculturamento dei giudici alla conoscenza e all'applicazione della Costituzione e quindi aprendo la via all'interpretazione costituzionalmente conforme e all'applicazione diretta della Costituzione.

La *natura rigida della Costituzione*, e quindi la sua superiorità sulle leggi ordinarie, fu garantita dalla previsione di un procedimento aggravato rispetto a quello legislativo per l'approvazione delle leggi di revisione e delle leggi costituzionali, ma – come rilevò Ruini nella sua relazione al progetto – meno complesso di quelli stabiliti in altri ordinamenti, che prevedono l'approvazione in due legislature successive o lo scioglimento automatico delle Camere che abbiano approvato la revisione in prima lettura (Ruini 1947, 15).

8. Conclusioni

In Italia la stagione costituente è stata irripetibile, sia per i presupposti straordinari che l'hanno determinata (la guerra, l'abbattimento del regime fascista, la Resistenza), sia per il ruolo svolto da una politica legittimata dalla lotta antifascista e dal radicamento dei partiti nella società e che operò per giungere a un patto di convivenza fondato su principi, diritti e equilibri costituzionali, sia infine per il contributo dato dalla cultura dell'epoca e in particolare da quella giuridica. Questo insieme di fattori ha contribuito alla vigenza protratta nel tempo di una Costituzione vitale che ha dimostrato una grande capacità di adattamento alle modificazioni del contesto storico e socio-politico, una Costituzione che può essere migliorata grazie ad opportuni aggiornamenti, ma non violata né stravolta nelle sue linee fondamentali, molte delle quali richiedono ancora di essere pienamente attuate.

Riferimenti bibliografici

- Ainis, M. 2008. "Intervento." In *Il linguaggio della Costituzione*, 33 sgg. Roma: Senato della Repubblica (Convegni e seminari 18).
- Barile, P. 1945. *Orientamenti per la Costituente*. Firenze: La Nuova Italia.
- Calamandrei, P. 1945. Presentazione a P. Barile, *Orientamenti per la Costituente*, V-VI. Firenze: La Nuova Italia.
- Calamandrei, P. 1955. "La Costituzione." In *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, 215. Bari: Laterza.
- Calamandrei, P. 1971 (1946). "Intervento, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 3 settembre 1946." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, 933-34. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Calamandrei, P., e G. Leone. 1971 (1946). "Relazioni, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 5 dicembre 1946." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, 1889 sgg. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Camera dei deputati – Segretariato Generale. 1971. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*. Roma: Camera dei deputati.
- Cheli, E. 2012. "I giuristi alla Costituente." In *Enciclopedia italiana. Il contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, 583-89. Roma: Treccani.
- De Mauro, T. 2008. "Intervento." In *Il linguaggio della Costituzione*, 18 sgg. Roma: Senato della Repubblica.
- De Siervo, U., a cura di. 1980. *Scelte della Costituente e cultura giuridica. I: Costituzione italiana e modelli stranieri; II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*. Bologna: Il Mulino.
- De Siervo, U. 2021. "Il ruolo dei giuristi alla Costituente." In *I costituenti della Sapienza*, a cura di F. Lanchester, e R. D'Orazio, 1 sgg. Padova: Cedam.
- Di Caro, E. 2021. *Le madri della Costituzione*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Dossetti, G. 1971 (1946). "Intervento, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, 9 settembre 1946." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VI, 323-24. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.

- Durst, L. 2018. "Pietro Nenni e le iniziative del Ministero per la Costituente per la formazione di una coscienza costituente." *Nomos. Le attualità nel diritto* 3.
- Fioravanti, M. 2005. "L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale." Relazione al Convegno *La Costituzione della Repubblica Italiana. Le radici, il cammino* (Bergamo, 8-29 ottobre 2005). <www.astrid-online.it>.
- Lanchester, F. 1999. "La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco." In *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, 780. Milano: Giuffrè.
- Lanchester, F., e R. D'Orazio, a cura di. 2021. *I costituenti della Sapienza*. Padova: Cedam.
- Lucifero, R. 1971 (1947). "Intervento, Assemblea Costituente, 4 marzo 1947." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, 139. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Moro, A. 1971 (1947). "Intervento, Assemblea Costituente, 13 marzo 1947." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, 370. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Mortati, C. 1971 (1946). "Relazione, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 3 settembre 1946." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, 899 sgg. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Perassi, T. 1971 (1946). "Intervento e ordine del giorno, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 4 settembre 1946." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, 917. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Pezzini, B., e S. Rossi, a cura di. 2016. *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*. Milano: FrancoAngeli.
- Pizzolato, F. 2016. "Orlando all'Assemblea Costituente." *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 3: 1-26.
- Ruini, M. 1947. "Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, presentata il 6 febbraio 1947." In *Atti Parlamentari, Assemblea Costituente*, 4. Roma: Tipografia della Camera dei deputati.
- Senato della Repubblica. 2008. *Il linguaggio della Costituzione*. Roma: Senato della Repubblica (Convegni e seminari 18).
- Togliatti, P. 1971 (1947). "Intervento, Assemblea Costituente, 11 marzo 1947." In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, 328. Roma: Camera dei deputati – Segretariato Generale.
- Zagrebelsky, G. 1989. "La Commissione Forti e i suoi giuristi." In *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, vol. XIII: 1945-1948. *Dalla Resistenza alla democrazia*, 158 sgg. Milano: Nuova Cei.