



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

### TAVOLA ROTONDA\*

di Sabino Cassese\*\*

**C**ontinuo il discorso avviato da Giuliano cercando di rispondere alla domanda: in che senso ed in che modo i costituenti della sapienza sono stati classe dirigente, come hanno contribuito al procedimento costituente? Secondo me le chiavi di lettura sono cinque, le enuncio e poi le passo in rassegna rapidamente l'una dopo l'altra.

La prima, quella che diceva Giuliano: erano preparati e si preparavano. La seconda: seppero interpretare lo spirito del proprio tempo. La terza: seppero guardare fuori, furono attenti a quello che succedeva fuori d'Italia. La quarta è che si resero conto che bisognava rimettere in sintonia paese legale e paese reale, e l'ultima è che seppero essere portatori ed interpreti di idealità molto più lontane che, come dire, percorrevano la storia italiana.

Qualche parola su ciascuno di questi aspetti: sul primo, voglio cominciare con una citazione di Lussu, 31 gennaio 1948, siamo all'ultimo giorno: "Mortati", cito, "è tra gli uomini che sognano continuamente costituzioni, che mangiano sera e mattina diritto costituzionale", si ride, Andreotti aggiunge "ma Mortati è una persona seria, almeno". E non aveva torto Andreotti perché, come dire, Mortati era preparato e si era preparato. Basta pensare al lavoro di preparazione della Costituzione, quell'opera gigantesca fu fatta in pochi mesi dal Ministero per la Costituente, è un'opera grandiosa, era una rivisitazione dell'Italia, pensate soltanto ai lavori della commissione per l'agricoltura, credo fosse presieduta da Medici, a quella presieduta da Pesenti, a quella sulla riorganizzazione dello Stato, a quella che non figura tra gli atti del Ministero per la Costituente perché, come una volta ha raccontato Giannini, dato che De Gasperi non voleva che si pubblicassero gli atti delle ricerche che erano fatte sui monopoli e sugli intrecci finanziari dell'industria italiana, dovettero nottetempo portare i piombi alla CGIL e furono pubblicati in un volume della CGIL, in un volume con una strana sigla che non saprei neppure interpretare oggi che era "Radar", volumi introvabili ma che sono il frutto, ancora una volta, del Ministero per la

---

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno. Relazione presentata al Convegno *I 'Costituenti' de 'La Sapienza'*, svoltosi il giorno 30 novembre 2017, presso il Rettorato – Aula degli Organi Collegiali, Università La Sapienza di Roma.

\*\* Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito di Storia e Teoria dello Stato alla Scuola Normale Superiore di Pisa

Costituente. Quindi una ottima preparazione che poi era, per altro verso, stata preparata anche, come dire, a livello meno ufficiale, penso soltanto al Codice di Camaldoli per esempio, alla cui preparazione lavorano tante persone tra cui Fanfani, Gonella, Moro, dove, come ci ha spiegato Faresin in alcuni lavori recenti, se non ricordo male, Capograssi non partecipa mai, ma ogni volta che devono fare una riunione vanno a casa da Capograssi per sentire qual è l'opinione di Capograssi. Quindi questo è il primo aspetto: furono classe dirigente perché erano preparati e si preparavano, non avevano solo una cultura data ma si preparavano per i singoli temi, per le singole battaglie.

È più noto il secondo aspetto, cioè seppero interpretare il loro tempo, principalmente lo spirito della libertà e quindi la libertà personale e la libertà di manifestazione del pensiero, il senso della socialità, i partiti ed i sindacati, ed infine il desiderio che non si ripetessero delle concentrazioni di potere e quindi il modello che appare nella seconda parte della Costituzione.

Il terzo aspetto è questo: che furono attenti a quello che succedeva fuori e, dico, uscivano da un periodo nel quale c'era stata una relativa chiusura anche della cultura e furono tradotte le principali costituzioni straniere, cosa che, insomma, da fare in pochi mesi, non è uno scherzo. E quindi ci fu una grande attenzione non solo a quello che era successo in Italia, ma anche a quello che stava succedendo in altri paesi.

Si preoccuparono, è questo il punto successivo, di svolgere una attività, abbiamo sentito Moro che diceva prima il "valore dell'insegnamento", Macchia ricordava l'attenzione per la RAI, ma il bollettino del Ministero per la Costituente era un giornalino praticamente, se non ricordo male quindicinale, e se uno lo sfoglia tutto si rende conto di quale importanza loro attribuivano al fatto di far discutere i temi che stavano maturando all'interno del Ministero per la Costituente nelle varie Commissioni, non nel senso, come dire, di una classe dirigente, di una élite che va verso il popolo, ma nel senso di quello che c'è scritto nella Costituzione, cioè della partecipazione del popolo.

E poi c'è l'altro aspetto, quello secondo me più tralasciato, su cui voglio dire qualche parola in più e cioè che i Costituenti furono capaci di interpretare gli ideali costituenti non del breve periodo che va dal 1943 al 1947, ma di un periodo più lungo.

Recentemente uno studioso in una nota di una sua ricerca ha osservato, per esempio, che la formula *buon andamento della Pubblica Amministrazione*, si ritrova per la prima volta in una decisione del Consiglio di Stato del 10 agosto 1904 che dice: *un regolamento con il quale il Governo detti nuove norme non tenendo conto delle antiche quando la necessità e il buon andamento dei pubblici servizi lo richiedono è legittimo e insindacabile*, un importante dictum che farebbe inorridire diverse sezioni del Consiglio di Stato oggi, ma nel quale ricorre questa espressione, *buon andamento*, che poi ritroveremo nella Costituzione del 1948, così come si ritrova nella Costituzione del 1948 l'eco di tutta la discussione che comincia con la Rivoluzione d'Ottobre e continua con il New Deal sulla pianificazione, l'art.41 della Costituzione, come si trovano negli articoli della Costituzione sulla scuola e sulla protezione sociale gli echi di quel di quel documento che ebbe una enorme diffusione nel 1942, quando fu pubblicato anche in Italia, c'è una buona ricerca su questo, mi sto riferendo ai due documenti che vanno sotto il nome di Piano Beveridge e che, come dire erano stati nella cultura italiana preparati dai grandi lavori di Luigi Rava per la commissione Scialoja del dopoguerra (ma

del primo dopoguerra). Ed infine il fatto che le norme sulla scuola sostanzialmente riflettono una discussione che va molto lontano e riflettono una discussione che riguarda la libertà di insegnamento che era iniziata nell'età liberaldemocratica ma, cosa ancora più interessante, perché, come dire, andava contro corrente, riflettono anche la Carta della Scuola di Bottai che trova la sua costituzionalizzazione, in qualche modo, nelle norme sulla scuola della Costituzione e poi trova una realizzazione nel 1962 con la scuola media unica in cui c'era un accenno. Ecco questo la trovo una cosa veramente interessante e cioè che una riflessione sul ruolo che ha avuto come classe dirigente questo manipolo di persone porta a capire anche che l'impianto storiografico che ha chiuso la Costituzione dentro questo breve periodo Resistenza-Liberazione-Costituzione, la Costituzione figlia della liberazione dal Fascismo, non dà conto di una cosa importante, che nella Costituzione si trova il precipitato di idealità costituzionali che sono di ben lungo periodo. Io non ho citato, ovviamente, tutti gli echi mazziniani che sono i più ovvi in qualche modo, che si ritrovano nel dibattito costituente, quindi io ritengo che sia sbagliato il cliché storiografico che chiude la preparazione della Costituzione in questo breve periodo e penso che invece la Costituzione raccoglie idealità che si sono costruite nel corso di un secolo e in un certo senso che quindi non è un prodotto così estemporaneo come un po' la storiografia ci ha abituato a pensare, non nasce come Minerva dalla testa di Giove.

Naturalmente ci sono delle domande, ed io con questo concludo, e la prima è fondamentale questa: ma perché furono soccombenti proprio le teste pensanti dell'Assemblea Costituente sull'argomento più importante che è quello del ruolo dell'Esecutivo? Perché, scusate, Giannini, Calamandrei, Mortati, erano convinti che bisognava trovare un modo per rafforzare l'Esecutivo, loro l'hanno detto, e non tanto nell'Assemblea Costituente quelli che c'erano ma, beh, Calamandrei ha fatto una lunga dichiarazione quando intervenne al momento dell'approvazione della Costituzione dicendo "e non c'è la norma più importante che dovrebbe esserci nella Costituzione", c'è una frase proprio di questo tipo; in questa Costituzione c'è un modo per stabilizzare l'esecutivo, perché queste persone, ancora una volta, erano consapevoli del fatto che il Fascismo era stato il frutto della instabilità governativa precedente e quindi, come dire, si battevano per questo, insomma, Giannini nell'aprile del 1946, al convegno del Partito Socialista dice "ma guardate che un sistema elettorale proporzionale va introdotto solo per la prima votazione", come a dire "ci contiamo per bene, dopodiché si passa ad un sistema elettorale di tipo diverso, che in qualche modo da maggiore stabilità all'Esecutivo" e la domanda storiograficamente importante è proprio questa: cercare di capire come sono riusciti, e da questo il rammarico di Giannini che ha mille volte detto "la prima parte della Costituzione guarda troppo lontano, la seconda troppo vicino", perché i sostenitori, e sto parlando di tre persone come Mortati, Giannini e Calamandrei, di questa posizione rimasero in realtà soccombenti; e naturalmente sullo sfondo c'è la domanda che mi pare si chiedesse anche Giuliano: ma come si sono create le condizioni per questa singolare situazione? Come mai queste persone che, ce lo ha spiegato Lariccia poco fa, come Jemolo erano al massimo dei "public intellectuals", "public moralist" come direbbero gli americani e inglesi, come mai si creò questa condizione nella quale queste persone che in fondo parlavano al mondo della cultura e della società poi riuscirono anche a parlare anche al mondo della politica.

Questa è una cosa interessante anche perché ci insegnerebbe qualcosa sull'oggi triste che noi stiamo vivendo.