



## **GIOVANNI LEONE COSTITUENTE\***

di Stefano Ceccanti\*\*

Sommario: 1. Premessa – 2. I testi della Costituente – 2.1 Principi fondamentali – 2.2 Parte prima. Titolo primo – 2.3 Parte prima. Titolo secondo – 2.4 Parte prima. Titolo quarto – 2.5 Seconda parte. Titolo primo – 2.6 Parte seconda. Titolo quarto – 2.7 Seconda parte. Titolo VI – 3. Gli interventi successivi – 3.1 Il discorso per il decennale – 3.2 Il volume del 1985

### *1. Premessa*

**G**iovanni Leone costituente ci parla oggi in tre modi:  
il primo è quello dei testi dei lavori dell'Assemblea;  
il secondo è il discorso tenuto dieci anni dopo, il 16 gennaio 1958 (1);  
il terzo è il volume da lui pubblicato nel 1985 che raccoglie tutti i testi della Costituente agevolando il lavoro di ricerca (che quindi si citeranno da quella fonte) con un'Introduzione di Francesco Cossiga, il messaggio alle Camere sulle riforme e il discorso del trentennale pronunciato da Capo dello Stato (2).  
Si seguirà pertanto questo triplice passaggio.

### *2. I testi della Costituente*

#### *2.1 Principi fondamentali*

Sui primi 12 articoli Leone prese posizione solo con un intervento garantista per negare la possibilità di estradizione del cittadino anche in caso di convenzioni internazionali, citando l'esperienza negativa del Trattato di pace, imposto all'Italia (3). Posizione che però lo vide soccombente,

---

\* 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.

\*\* Professore ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma

## 2.2 Parte prima. Titolo Primo

Su questa parte Leone intervenne con particolare incisività. Nella seduta pomeridiana del 25 marzo, all'inizio dell'intervento enunciò quello che forse può essere considerato in termini riassuntivi il senso del suo lavoro, ossia

*l' "aspirazione a fondare un compiuto equilibrio, una compiuta sintesi fra le libertà (ovvero i diritti naturali, innati, di libertà) e l'autorità (ovvero il complesso degli interessi necessari alla vita ed allo sviluppo della società organizzata) (4).*

Sempre nella stessa seduta Leone riafferma con forza i principi liberali della legalità e dell'irretroattività contro le concezioni del diritto delle Forme di Stato autoritaria e socialista:

*"In altri Paesi, di recente il principio della legalità e quello dell'irretroattività sono stati solennemente violati. Vogliamo ricordare qui la massima nazista del diritto penale che si attinge solo alla sana coscienza del popolo, di cui (si soggiungeva) unico interprete era il Führer; vogliamo riferirci al principio della rispondenza ai fini configurato nel diritto sovietico; e, in contrapposto, riconsacrare il principio della legalità e della irretroattività in conformità della nostra tradizione per impedire pericolosi ritorni nostalgici verso concezioni penali che sarebbero il fallimento della nostra tradizione che è stata continuata in maniera decisa e coraggiosa da tutti i giuristi" (5).*

Particolarmente incisiva l'azione, insieme a Bettiol, sul terzo comma dell'articolo 25 dove, grazie al loro emendamento, nella seduta antimeridiana del 15 aprile, il terzo comma recita puntualmente "Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge", concetto così delimitato da Bettiol:

*"Non sono misure di polizia: questo devo chiarire perché non sorgano equivoci. Si tratta di misure preventive di sicurezza, che devono essere applicate, a norma del Codice penale, nei confronti di individui imputati o imputabili in occasione della perpetrazione di un reato (6).*

Rilevante anche il contributo sull'articolo 27, sui fini dell'esecuzione della pena in cui Leone cerca un equilibrio tra le proprie convinzioni sui fini della pena e una formulazione sulla sua esecuzione che non pretenda di assumere le prime in modo univoco e non rispettoso del pluralismo, lasciando però aperta la porta anche a misure alternative che sarebbero maturate nei decenni successivi:

*"Io qui riaffermo la mia concezione, conseguente alla concezione cristiano-sociale, che la pena ha un duplice fine: la conservazione dell'ordine etico vigente nella società — funzione preventiva — e la restituzione dell'ordine violato — funzione vendicativa o satisfattoria —. L'emenda per noi è un fine complementare della pena, ed è un fine che nella concezione cristiana si radica nella carità, mentre il fine principale si riallaccia alla giustizia su cui si fonda una ordinata convivenza sociale. Ma noi non pretendiamo di imporre,*

*né di far discutere la nostra concezione penale... Questo è il concetto che vogliamo esprimere e che si esprime con una formula che non pregiudichi, non risolva, non delimiti la funzione della pena” (7)*

Pragmatica fu anche la posizione sulla pena di morte, tesa a non escluderla del tutto a priori, pur auspicando un’evoluzione futura in questo senso:

*“Io mi auguro che domani non si debba sentire ancora il bisogno di ricorrere a questo pauroso sistema di pena. Mi auguro che l’Italia possa continuare anche in questa via il suo risanamento morale, oltre che materiale e possa veramente non sentire più la nostalgia di questa pena. Ma ove sorgesse questa necessità, questo bisogno di un popolo, perché, attraverso la Carta costituzionale, impedire che il legislatore esamini il problema?” (8).*

### 2.3 Parte Prima. Titolo Secondo.

Gli interventi di Leone furono due. Il primo, significativo, nella seduta del 24 aprile, per ripristinare nell’art. 32 il limite del rispetto della persona (“personalità” nell’emendamento sostenuto) umana rispetto ai trattamenti sanitari obbligatori stabiliti per legge; il secondo minore, e non accolto, per sancire l’inamovibilità dei professori universitari di ruolo, tema che fu rinviato alla legislazione ordinaria.

### 2.4 Parte Prima. Titolo Quarto

Leone intervenne sull’articolo 48, in consonanza con Fabbri e Tosato, per limitare la discrezionalità del legislatore sui limiti all’elettorato in relazione alle sole sentenze civili e penali:

*“Il testo della nuova Costituzione, però, in materia di esclusione dal diritto di voto, non può contenere che dei principi generali formulati sinteticamente, ed impedire inoltre che una maggioranza qualsiasi che vada al potere tolga arbitrariamente l’esercizio di voto a determinate categorie che si trovino in particolari condizioni. Il testo di una Costituzione deve sempre cercare di impedire il sorgere di arbitrî.” (9).*

### 2.5 Seconda Parte. Titolo Primo.

L’intervento più significativo, di ordine generale, è quello del 24 settembre 1946 in seconda sottocommissione, quando Leone presenta un ordine del giorno, approvato il giorno successivo, sul principio della parità delle attribuzioni delle Camere rispetto al procedimento legislativo e al controllo del Governo e si esprime negli interventi anche a favore della parità dei ruoli nell’elezione del Capo dello Stato.

Significativa, a difesa delle prerogative parlamentari, è anche la presa di posizione prudente sulle formule di giuramento per i deputati (che non sarebbero poi state inserite) giacché la formula originaria proposta da Mortati il 19 settembre 1946 in sottocommissione di “fedeltà

alla Costituzione” avrebbe rischiato di delegittimare “l’intenzione di modificare quella in vigore” (10).

Rispetto all’art. 62 Leone si schiera con successo a favore della facoltà del Presidente di convocare la Camera come logico corollario della sua funzione.

In relazione all’articolo 66 Leone si schiera a favore della proposta Mortati di un Tribunale per la verifica delle elezioni eletto dal Parlamento ma non composto di parlamentari. Interessanti e piuttosto attuali le sue considerazioni:

*“A suo avviso la Giunta delle elezioni non si può dire un organo esclusivamente giurisdizionale o parlamentare; il suo contenuto, infatti, è giurisdizionale, ma la sua disciplina non è tale. In ogni modo, non si può dubitare che, per verificare la validità delle elezioni, occorre spesso esaminare problemi di natura giuridica. Affinché un controllo di tale natura possa veramente aver luogo, il potere di effettuarlo dovrebbe essere affidato ad un organo giurisdizionale. Tutt’al più si potrebbe discutere della sua composizione, della proporzione, cioè, tra magistrati ed elementi parlamentari chiamati a costituirlo. A coloro che hanno mostrato di preoccuparsi della difesa delle prerogative della Camera, osserva che con la proposta dell’onorevole Mortati esse non sono diminuite; anzi la Camera, autolimitandosi in materia di verifica dei poteri, darebbe al Paese un grande esempio di serenità e di nobiltà di comportamento. Ciò che gioverebbe, non nuocerebbe al suo prestigio.” (11)*

Molto rilevanti, poi, gli interventi sull’articolo 68: Leone esprime una posizione garantista che si rivela maggioritaria sulla necessità dell’autorizzazione a procedere sia per la promozione dell’azione penale sia per l’arresto, sul consentire l’arresto in flagranza solo nei casi in cui fosse obbligatorio il mandato di cattura. Interessanti però anche i due aspetti di temperamento delle prerogative su cui Leone risulta sul momento soccombente: il 19 settembre 1946 in sottocommissione sostiene che l’arresto in caso di sentenza definitiva non dovesse essere autorizzato (come fu poi deciso con la revisione costituzionale del 1993). Nella stessa sede sostiene che l’immunità delle opinioni non potesse coprire offese personali a cittadini privi di garanzia parlamentare o giurisdizionale (come poi si sarebbe imposto sulla base della giurisprudenza della Corte).

Sull’articolo 69 in sottocommissione il 20 settembre svolge considerazioni importanti sulla necessità di attribuire comunque un’indennità ai deputati, indipendentemente dalla loro condizione economica:

*“Premette che sarebbe desiderabile essere nelle condizioni, accennate dall’onorevole Lussu, di formare una Costituzione che trovasse il suo fondamento in un complesso di tradizioni democratiche; ma purtroppo la democrazia non ha tradizioni nel nostro Paese e si è costretti a formulare principî che ancora debbono entrare nel costume. Per queste considerazioni è del parere che sia indispensabile stabilire la corresponsione di una indennità, facendo seguire alla norma una motivazione” (12).*

Rispetto all’art. 79 Leone attacca senza successo l’amnistia, ritenuta incompatibile con uno Stato democratico di diritto, già nella seduta di sottocommissione del 5 dicembre:

*“Non convince, né sul piano politico né su quello strettamente giuridico, che in un certo momento lo Stato (potere esecutivo o legislativo: il problema sotto questo aspetto non muta) possa togliere carattere di reato ad un fatto che nel momento in cui fu commesso tale carattere rivestiva.*

*Un solo motivo può giustificare tale intervento dello Stato; ed è la considerazione di situazioni nelle quali un fatto — per intervento di nuove condizioni o di nuove visioni politico-criminali, o per nuova interpretazione delle condizioni che legittimarono la qualificazione di un fatto come reato — non presenti più le caratteristiche del reato (cioè le caratteristiche dell'antisocialità). Ma a queste situazioni corrisponde una ben altra forma di disciplina giuridica: la legge abrogativa, la quale, secondo il Codice vigente (perfettamente aderente in questo punto alla tradizione), investe perfino il giudicato, producendo pertanto un effetto perfettamente identico (se anche non più largo) all'amnistia.*

*Eccettuato tale caso, l'amnistia non può esprimere altra esigenza che quella di rinunzia, da parte dello Stato, al suo diritto all'esecuzione della pena (i fini sono indifferenti: pacificazione del Paese, difficoltà di giudicare una massa di reati germinata da un particolare terreno politico o sociale, esaltazione di un evento fausto o perdono in seguito ad un evento infausto). Orbene, a tale esigenza corrisponde in maniera perfetta l'istituto dell'indulto, che estingue la pena (rinunzia dello Stato alla pena) e non il reato.” (13)*

Analoghi concetti sono poi espresso nella plenaria della Commissione dei 75 il 29 gennaio 1947. Il 21 ottobre in Aula presenta, con successo, con Mortati e altri un emendamento affinché amnistia e indulto siano concessi con leggi di delegazione delle Camere in modo tale da valorizzare il ruolo del Governo che in quanto consesso ristretto sarebbe meglio in grado di valutare i dettagli e la loro coerenza d'insieme.

## *2.6 Parte Seconda. Titolo Quarto.*

Questa è la parte più ampia e più nota del lavoro di Leone, relatore sulla materia in Commissione e in plenaria.

Il suo punto di vista si afferma su molti punti: indipendenza della magistratura, distinzione dei magistrati per funzioni e non per gradi, ridimensionamento dei tribunali militari, divieto di giudici speciali, ruolo di vertice della Cassazione sui provvedimenti relativi alla libertà personale e in ambito penale, composizione mista del Consiglio Superiore della Magistratura. Registra una mezza vittoria sulla composizione mista della Corte d'assise dopo che era stata respinta la sua posizione di partenza contro i giudici popolari. Fu soccombente invece sull'appartenenza del pubblico ministero al potere esecutivo, ma fu decisivo, come nota Augusto Barbera “nell'individuare un raccordo col potere politico nella Presidenza del Consiglio Superiore affidata al Presidente della Repubblica e nell'immissione nel Consiglio stesso di un terzo di laici eletti dal Parlamento, mentre al Ministro della giustizia verranno affidati solo l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110), e la promozione dell'azione disciplinare (art. 107).” (14).

L'indirizzo complessivo si può riassumere con queste parole utilizzate il 5 dicembre in seconda sottocommissione: rendere i magistrati “indipendenti, ma non assolutamente distaccati dalla vita dello Stato..”, ossia un “potere giudiziario” non così autoreferenziale “da restare avulso dalla vita della Nazione” (15).

Non si insisterà qui sulle cose note e scontate, ma solo su qualche aspetto presbite delle motivazioni utilizzate.

Molto significativo e piuttosto attuale, per alcuni casi pendenti, è anzitutto l'intervento nella stessa sede sul problema dell'iscrizione ai partiti confluito poi sull'articolo 98, con una formulazione più debole rispetto a quelle iniziali:

*“Dichiara poi di condividere l'idea dell'onorevole Calamandrei di inserire nella Costituzione il divieto per i magistrati di appartenere a partiti politici, in quanto non basta che il giudice sia indipendente, ma occorre che tale egli sempre appaia. E ciò soprattutto in considerazione delle esigenze della cosiddetta disciplina di partito, che va rafforzandosi sempre più e che potrebbe talvolta mettere il magistrato nel più grave imbarazzo. Propone inoltre che analogo divieto sia stabilito per l'appartenenza ad associazioni segrete, le quali, dal punto di vista vincolativo, sono anche più rigide che non la disciplina di partito e che, nella maggior parte dei casi, hanno finalità politiche.” (16).*

Rilevante anche il dibattito su riforme legislative e criteri ermeneutici del giudice, dove Leone cerca di muoversi dentro una visione liberale aperta, tesa alla distinzione dei ruoli che vale la pena di riportare per esteso

*“All'onorevole Uberti, che ha parlato di sensibilità della giustizia ai problemi sociali, di cristallizzazione della giurisprudenza, di conservatorismo del giudice, risponde che i regimi dittatoriali, come il fascismo, sentono sempre la necessità di presentare alla pubblica opinione queste giurisdizioni speciali sotto l'etichetta di un organo giudiziario permanente, salvo poi ad inserire in esso tanti elementi estranei da sabotare il magistrato.*

*Nessuno può rimanere insensibile ai fatti sociali; ma non bisogna temere la cristallizzazione del giudice; occorre invece assolutamente evitare la cristallizzazione della legge. Il giudice non deve essere altro che l'interprete della legge, nel senso più rigoroso e ortodosso. Le esigenze sociali, il palpito delle riforme sono fenomeni che debbono trovare la loro ripercussione entro la formula della legge; onde la necessità di fare leggi nuove che, rispondendo a queste esigenze, adottino formule di maggiore o minore elasticità.*

*Quando si dice che il giudice decide secondo il suo criterio, soltanto allora gli si può chiedere una sensibilità ai problemi sociali; ma bisogna sempre evitare un allargamento del potere giudiziario, che sarebbe pericoloso. Ricorda che in Germania, proprio con la dittatura nazista, si pretese di interpretare la sana coscienza popolare e si sostenne che il diritto non è scritto nel codice, ma è nella coscienza del popolo: tale coscienza però era interpretata dal Führer e i suoi accoliti. È quindi necessario che il magistrato rimanga conservatore, non nel senso di essere refrattario all'imponente massa dei problemi sociali che si presentano, perché tali problemi devono essere tradotti in nuove leggi, ma nel senso di interpretare rigidamente la legge esistente.*

*Di conservatorismo si può parlare in duplice senso: in quello di difesa di un determinato sistema politico ed economico vigente e in quello di difesa del sistema giuridico. Il giudice deve essere servitore soltanto della legge e di conseguenza conservatore in tal senso: interpretare, cioè, la legge secondo i fini per i quali è stata emanata. Se ad un dato momento la formula e lo spirito della legge sono in contrasto col movimento sociale in atto, il giudice deve tuttavia applicare la vecchia legge fino a che il legislatore non l'abbia modificata. Per l'ordine giuridico di un paese sarebbe sommamente pericoloso che il giudice avesse la possibilità di adattare la legge a nuovi orientamenti sociali. Condivide le preoccupazioni dell'onorevole Uberti per certe determinate forme di conservatorismo, ma egli le porta sul piano del diritto sostanziale e non su quello del diritto processuale o formale. Non si può, in altre parole, ammettere il cosiddetto diritto libero, dando al giudice la facoltà di sovrapporre la sua coscienza politica — in senso lato — alla interpretazione della legge, che più non si presta alle nuove esigenze.*

*Conclude affermando di rimanere fedele ai vecchi principî liberali della interpretazione della legge da parte del magistrato.” (17).*

Difficile poi non leggere alcune affermazioni contro le giurie popolari nella plenaria del 14 novembre 1947 come una presa di posizione più generale contro quello che noi oggi chiamiamo populismo giudiziario:

*“Democrazia è governo di popolo; e perciò potere esecutivo e legislativo come emanazione di popolo; ma non è anche indiscriminata partecipazione del popolo a quelle attività che esprimono un'esigenza tecnica, di capacità. In riferimento a queste funzioni, la democrazia si attua con l'abolizione di quelle prerogative e di quei privilegi che contrastano a tutte le classi sociali la partecipazione alle funzioni statali. Resta, però, sempre l'esigenza della capacità, dell'idoneità a talune funzioni, incompatibile col principio della indiscriminata partecipazione del popolo... o si marcia in maniera decisa verso il diritto libero, ed allora la giuria può profilarsi come uno strumento di scoperta di questo diritto, che si esprime attraverso la coscienza popolare, attraverso i sentimenti del popolo; o si mantiene fede, come in questo momento è necessario mantenere fede, al sistema della codificazione e della certezza del diritto, ed allora la giuria è assolutamente incompatibile con questo nostro sistema giuridico” (18).*

Rilevante anche l'impegno per distinguere le garanzie di indipendenza di giudici e pubblici ministeri: come nota Barbera fu infatti grazie a un emendamento Grassi-Leone approvato a fine lavori, il 26 novembre, se si rinviò solo per queste ultime alla legge sull'ordinamento giudiziario, ossia si deliberò, secondo le parole di Leone in quella seduta un “parziale complesso di garanzie” rispetto a quello totale dei giudici, cosa che lascia la porta aperta ad istruzioni esterne: Capi delle Procure, CSM e financo il Governo, (come in Francia dove questo è possibile con una assunzione di responsabilità, purché effettuata per iscritto, del Ministro) (19).

Non si può tacere, invece, sia pure coi giudizi che si danno sempre a posteriori, in un quadro culturale mutato, l'arretratezza sull'ammissione delle donne alla magistratura, espresso in più sedi sin dall'adunanza plenaria della Commissione del 31 gennaio 1947:

*“Si ritiene, però, che la partecipazione illimitata delle donne alla funzione giudiziaria non sia per ora da ammettersi. Che la donna possa partecipare, con profitto per la società, a quella amministrazione della giustizia dove più può far sentire le qualità che le derivano dalla sua femminilità e dalla sua sensibilità, non può essere negato: si accenna qui, oltre che alla giuria — nel caso che questo istituto sia ripristinato — a quei procedimenti per i quali è più sentita la necessità della presenza della donna, in quanto richiedono un giudizio il più possibile conforme alla coscienza popolare. Anche il Tribunale dei minorenni sarebbe la sede più idonea per la partecipazione della donna. Ma, negli alti gradi della Magistratura, dove bisogna arrivare alla rarefazione del tecnicismo, è da ritenere che solo gli uomini possano mantenere quell'equilibrio di preparazione che più corrisponde per tradizione a queste funzioni.” (20).*

## 2.7 Seconda Parte. Titolo VI

Sulla giustizia costituzionale Leone fu relatore solo in Commissione, mentre in Aula relazionò Paolo Rossi. Anche questa parte è ampiamente nota e anche qui si sceglie di concentrarsi su alcune motivazioni rilevanti delle scelte operate.

L'Intervento chiave è quello in sottocommissione del 14 gennaio 1947 dove affronta subito “la principale obiezione degli oppositori..che la creazione di questa Corte di garanzia costituzionale costituirebbe una limitazione della sovranità popolare” (21). Si tratta invece di un’ “interpretazione della volontà popolare” (22) connessa al carattere rigido della Costituzione. Superata questa pregiudiziale Leone esamina quindi le possibili alternative. Il controllo diffuso è poco adatto perché potrebbe rispondere ai problemi di irregolarità procedurali ma non sulla “costituzionalità intrinseca” e per di più nei Paesi latini ha “maggior valore” la legge rispetto “alla consuetudine giudiziaria e alla giurisprudenza” (23); quello affidato al legislativo farebbe “confluire nello stesso organo la qualità di giudice e di parte; la Cassazione non sarebbe titolata perché svolge una funzione diversa, quella di “controllo sugli atti giurisdizionali” (24). Invece è da sostenere una Corte ad hoc che derivi almeno in parte e indirettamente dalla sovranità popolare.

### 3. *Gli interventi successivi*

#### 3.1 *Il discorso per il decennale*

Il discorso svolto dieci anni dopo è di taglio celebrativo e complessivo sulla nostra Carta. Tra i contenuti non scontati vi è anzitutto l'utilizzo della categoria “piattaforma”, ritenuta preferibile a quella di “compromesso”, che invece “di regola” ha “un significato deteriore” (25). Piattaforma “nella quale confluirono le più varie tendenze politiche, dando luogo ad un complesso armonico di enunciazioni di principi, di direttive e di strutture giuridico-costituzionali” (26). In particolare Leone insiste sulla differenza generazionale dei Costituenti tra la classe dirigente prefascista e i più giovani, dotati di “abbondante bagaglio di idee e di preparazione culturale, ma assolutamente privi di tradizione personale, di conoscenza del congegno statale” (27). Da qui il convergere nella “piattaforma” di approcci diversi, tra lo “scetticismo” degli anziani sul carattere decisivo delle formule e degli istituti e la “calda fiducia” dei secondi (28), tra cui allora si collocava. A distanza di dieci anni, però, Leone sembra aver assorbito una parte dello scetticismo degli anziani sia perché valuta già criticamente il bicameralismo ripetitivo (che “dà luogo..a gravi problemi” a cominciare dalla lunghezza della navette da riformare “con particolare impegno” (29) e più in generale invita a non relegare la Costituzione “in un tabernacolo intoccabile, come una specie di tabù” (30). Tra gli organi dello Stato, in coerenza con alcuni filoni dottrinari dell'epoca e con la Presidenza Gronchi, Leone insiste soprattutto sul ruolo del Capo dello Stato, citando la definizione di Ruini quale “capo spirituale, più ancora che temporale della Repubblica” (31).



### 3.2 *Il volume del 1985*

Il testo del 1985 si apre con una prefazione di Francesco Cossiga nella quale si sottolinea anzitutto come il ruolo molto importante di Leone nell'elaborazione della Carta fosse dipeso in sostanza da due fattori diversi ma operanti in sinergia, ossia da una parte la "profonda esperienza di giurista e di avvocato" e dall'altra "una rigorosa visione unitaria..cattolico-liberale" (32). Dal momento però che l'originario filone cattolico liberale dell'Ottocento era accusato di timidezza sul piano sociale, Cossiga si affretta però a precisare che il "garantismo" di Leone soprattutto in relazione alla "giurisdizione penale" fosse di tipo "progressista", rivolta all' "esaltazione dei valori della persona umana" (33).

Il testo prosegue con il messaggio alle Camere sulle riforme del 14 ottobre 1975 preceduto da tre pagine introduttive di Francesco Cossiga sulla sorte avuta dal medesimo, ovvero sul fatto "grave e sconcertante" che esso fu ignorato dal Parlamento (34). Una "singolare conclusione", scrive Cossiga, che rivela come "mascherasse da una parte la frattura tra Capo dello Stato e forze politiche ed in specie il partito che lo aveva espresso, che poi esploderà drammaticamente al momento delle dimissioni di Leone e dall'altra la coscienza dell'impotenza ad affrontare problemi urgenti e gravi come quelli segnalati dal messaggio (si pensi al problema dello sciopero) e la volontà di far cadere la polvere degli archivi parlamentari sulle passate carenze della Dc e degli altri partiti di Governo e relative responsabilità di fronte al Paese..in sostanza si è verificata una specie di abrogazione surrettizia di uno dei poteri del Presidente della Repubblica con il conseguente stimolo a rinunciare ad avvalersi del maggiore mezzo di esternazione" (35).

I contenuti del messaggio sono sufficientemente noti per non riprenderli nel loro insieme. Le carenze a cui allude Cossiga, oltre alla legge sullo sciopero, specie nei servizi pubblici essenziali e in riferimento alla magistratura (inserendo sia "sanzioni" sia "adeguati rimedi" e "ipotesi di ricorso ai servizi sostitutivi" (36) sono in particolare evidenziate dalle proposte tese a dare coerenza all'azione di Governo, evocando la legge sulla Presidenza del Consiglio, definita nel testo "una delle prime leggi del nuovo ordinamento costituzionale" (37) che avrebbe dovuto essere approvata sin da subito, ma che era stata bloccata dalla forma-partito della Dc imperniata sulle correnti e sulla separazione tra segretario e Presidente del Consiglio che impediva un centro direzionale effettivo nel Governo e nella Presidenza.

Il volume si chiude col discorso del trentennale, pronunciato a Palazzo Giustiniani il 22 dicembre 1977. Si tratta di un testo molto diverso dal precedente, teso a rivendicare la progressiva attuazione della Costituzione, comprese le nuove Regioni a Statuto ordinario, l'importanza del "disgelo costituzionale" contro visioni massimalistiche, di contestazione radicale dell'esistente, dato che "la convinzione che il nostro sviluppo costituzionale potesse avere carattere lineare era legata alla sicurezza, poi rilevatasi erronea, che anche il nostro progresso economico potesse essere continuo e illimitato" (38). Pur negando, su questa linea interpretativa, che lo sviluppo della Costituzione avesse tradito le speranze, e confutando giudizi liquidatori sul sistema dei partiti, in continuità col lavoro della

Costituente Leone critica come contraddittorio rispetto al 1947 l'eccessivo attivismo del Csm, sia pure dovuta all'assenza di una legge sull'ordinamento giudiziario: ne è scaturita "una produzione di tipo quasi normativo" che non gli appare fisiologica (39). Lo sviluppo ulteriore gli appare legato alla capacità programmatica delle forze impegnate nell'esperienza della solidarietà nazionale di dare risposte ai fenomeni contestativi, tanto che richiama per ben due volte l'espressione morotea della "terza fase" della democrazia italiana. Un tentativo di sintonia con la maggioranza parlamentare che però si rivelerà inefficace di lì a pochi mesi.

Alla fine del percorso ricostruttivo, dove si deve rilevare come Giovanni Leone sia stato uno dei componenti dell'assemblea costituente che più ha inciso sul testo, non si può non rilevare un paradosso: al di là di singole personalità, la forza politica che in materia di giustizia ha sostenuto posizioni analoghe a quelle di Leone è stato ed è senza dubbio il Partito Radicale che però all'epoca delle dimissioni si distinse per una particolare vis polemica contro il Presidente in carica. Una posizione innaturale che fu poi sanata solo nel 1998 da una lettera di scuse di Pannella e Bonino (40).

#### Note

- (1) G. Leone "Discorso pronunciato il 16 gennaio 1958 all'Università di Roma in occasione del primo decennale della promulgazione della Costituzione", in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (a cura di), Volume I, Discorsi e scritti sulla Costituzione, pp. 27-37
- (2) G. Leone "Il mio contributo alla Costituzione Repubblicana", Cinque Lune, Roma, 1985
- (3) Intervento in Assemblea dell'11 aprile 1947, ora in G. Leone, "Il mio contributo..", p. 78
- (4) Intervento in Assemblea nella sessione pomeridiana del 27 marzo, Ivi, p. 81
- (5) Ivi, p. 86
- (6) Un po' infelicemente il volume di Leone, che ripercorre questa seduta dalle pagine 98 fino a 100, taglia questa motivazione che comunque si può oggi agevolmente recuperare insieme all'integralità del dibattito nel meritorio sito sulla nascita della Costituzione:  
<http://www.nascitacostituzione.it/02p1/01t1/025/index.htm?art025-013.htm&2>
- (7) Intervento in Assemblea nella sessione pomeridiana del 27 marzo, ripreso alle pp. 88-89 del Volume
- (8) Nel medesimo intervento, riportato alla p. 90
- (9) Seduta della seconda sottocommissione del 12 settembre 1946, p. 114 del Volume
- (10) Seduta della seconda sottocommissione del 19 settembre 1946, p. 133 del Volume
- (11) Ivi, p. 138

- (12) Seduta della seconda sottocommissione del 20 settembre 1946, p. 141 del Volume
- (13) Seduta della seconda sottocommissione del 5 dicembre 1946, p. 153 del Volume
- (14) A. Barbera, “Calamandrei e l’ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti”, 31/7/2006, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/1090.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1090.pdf), p. 6
- (15) Seduta della seconda sottocommissione del 5 dicembre 1946, p. 158. Nella seduta della seconda sezione della seconda sottocommissione parlerà di indipendenza non tale però da creare una “casta chiusa” e motivando così la composizione mista del Csm (p. 289 del Volume)
- (16) Ivi, p. 159
- (17) Seduta della seconda sottocommissione, seconda sezione, del 17 dicembre 1946, pp. 221-222 del Volume
- (18) Seduta dell’assemblea Costituente del 14 novembre, pp. 169-171 del Volume
- (19) A. Barbera, “Calamandrei e l’ordinamento..”, cit., p. 5
- (20) Adunanza plenaria della commissione dei 75, pp. 279-280 del Volume
- (21) Seduta della seconda sottocommissione, seconda sezione, 14 gennaio 1947, p. 321 del Volume
- (22) Ibidem
- (23) Ivi, p. 322
- (24) Ibidem
- (25) G. Leone “Discorso..”, cit., p. 28
- (26) Ivi
- (27) Ibidem
- (28) Ibidem
- (29) Ivi, pp. 33-34
- (30) Ivi, p. 35
- (31) Ivi, p. 36
- (32) Presentazione di F. Cossiga a G. Leone “Il mio contributo..”, cit., p. XII
- (33) Ivi, p. XIII
- (34) F. Cossiga, Ivi, p. 365. Per un inquadramento della vicenda si veda C. Fusaro, “Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)”, in “Rivista Trimestrale di diritto pubblico” n. 2/2015, p. 460
- (35) F. Cossiga, pp. 366-367 del Volume
- (36) G. Leone, “Messaggio al Parlamento” (14 ottobre 1975, p. 384 del Volume
- (37) Ivi, p. 371
- (38) Discorso del Presidente Giovanni Leone per il trentennale della Costituzione, Palazzo Giustiniani – 22 dicembre 1947, pag. 397 del Volume
- (39) Ibidem
- (40) Leggibile qui: <http://www.radioradicale.it/exagora/compleanno-leone-lettera-pannella-bonino-articolo-corriere-della-sera>