



IL RUOLO DEI GIURISTI ALLA COSTITUENTE*

di Ugo De Siervo **

Antonio Amorth, uno dei giuristi davvero più impegnati -in stretta collaborazione con Dossetti- nella preparazione dei confronti costituenti ed autore di vari importanti approfondimenti sui maggiori problemi istituzionali di quel periodo¹, apre il suo corso universitario a Modena nel 1946 con un' ampia ed articolata lezione sul "contenuto giuridico della Costituzione"²: in questo testo egli mette analiticamente in evidenza che se le Costituzioni sono ovviamente il frutto del confronto fra soggetti politici, esse però consistono in disposizioni giuridiche, variamente ricollegabili con i modelli costituzionali preesistenti ed ispirate dalle Costituzioni sperimentate in altri paesi nonché dai loro istituti. In questo contesto scriveva: "è sicuramente compito di noi giuristi prospettare il problema del contenuto giuridico della costituzione, il quale è -con tutta probabilità- di tanto ignorato di quanto importante",

A sua volta, nel giugno 1945 Piero Calamandrei aveva scritto: "L'ora che viviamo non sembra fatta per i giuristi, artigiani riposati e raffinati, che non amano il tempestoso clima dei grandi cataclismi sociali, e preferiscono attendere che il ciclo delle trasformazioni

* 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.

** Presidente emerito della Corte costituzionale. Già ordinario di diritto costituzionale all'Università di Firenze.

¹ Si vedano quanto meno, fra gli scritti più tipicamente giuridici: *La concezione dello Stato nel messaggio pontificio*, del 1944; *Il problema della struttura dello Stato in Italia (Federalismo, Regionalismo, Autonomismo)*, del 1945; *Essenza e funzioni della Costituente*, del 1946; *Il contenuto giuridico della Costituzione*, del 1946; *Corso di diritto costituzionale comparato (Stati Uniti d'America, Inghilterra, Svizzera, Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, la nuova costituzione di Francia)*, del 1947, scritti ora ripubblicati in A. Amorth, *Scritti giuridici. 1940-1948*, vol. II, Giuffrè, Milano 1999. A questi si aggiunga quanto meno: A. Amorth, *La riforma dello Stato*, D.C. Spes 1946.

²A. Amorth, *Scritti cit.*, pag.789 ss.

rivoluzionarie sia compiuto per ricominciare, sui muri maestri della nuova grezza legalità, il loro lavoro di rifinitura, a base di intonaco esegetico e di riquadrature sistematiche.

Ma un'eccezione si deve fare per il diritto costituzionale: perché, alla vigilia di una Costituente dalla quale dovrà uscire il nuovo ordinamento giuridico italiano, le questioni politiche che si presentano preliminarmente non possono non essere, insieme, questioni di diritto costituzionale. In questo campo, politica e diritto si completano e si sovrappongono; e chi vuol essere orientato politicamente, deve necessariamente orientarsi in termini di tecnica giuridica. I grandi problemi attinenti alla creazione del nuovo Stato non possono essere esattamente posti, se non si conoscono i meccanismi formali in virtù dei quali si sono storicamente risolte, in altri tempi ed in altri Stati, crisi simili a quella che oggi l'Italia attraversa. Certe premesse da cui oggi bisogna prender le mosse per proporre nuove soluzioni ... non si possono chiarire se non ragionando su nozioni giuridiche; e ragionare su questo terreno vuol dire, nonostante le facili ironie che si possono fare in momenti come questi contro i giuristi, rimanere aderenti alla storia e costringere le tendenze politiche a uscire dal generico e dal vago e a tradursi sul piano tecnico della concreta attuazione³.

Queste parole così chiare mettono bene in luce due punti che mi sembrano fondamentali per affrontare il tema che mi è stato affidato: in primo luogo, le riforme istituzionali esigono necessariamente la piena conoscenza delle trasformazioni costituzionali intervenute nel passato e negli altri paesi di analoga consistenza e tradizione, nonché l'utilizzazione corretta di istituti e di coerenti linguaggi giuridici. In secondo luogo, solo adeguate proposte normative possono trasformare in proposte praticabili ed efficaci i programmi politici (più o meno astratti e precisi), di riforma costituzionale che siano espressione delle diverse forze politiche, così stimolandole ad “uscire dal generico e dal vago”.

Ed è evidente che non era, invece, sufficiente per redigere una nuova Costituzione nel difficile contesto della fine della seconda guerra mondiale, la tradizionale larga presenza nelle assemblee rappresentative e negli stessi dirigenti politici di eletti dotati della ordinaria formazione giuridica o comunque di una lunga esperienza nelle istituzioni (pari al 40% della Costituente, secondo alcune documentazioni) : le enormi trasformazioni politiche ed istituzionali intervenute in tanti paesi democratici dopo la prima guerra mondiale ed anche i problemi emersi con l'affermazione dei moderni Stati totalitari, imponevano quanto meno un'informazione e una riflessione davvero adeguate su quanto era intervenuto⁴, ma a tal fine esigevano anche l'inserimento nella classe politica di autorevoli esperti e accademici che sapessero operare presso i partiti politici, allora soggetti assolutamente essenziali nel nascente confronto istituzionale.

Ma chi erano allora i giuristi a cui si riferisce questo contributo? Certamente alcuni intellettuali operanti nelle Università nelle materie giuridiche (non solo pubblicistiche) che

³ P.Calamandrei, *Presentazione*, in P.Barile, *Orientamenti per la Costituente*, La Nuova Italia, Firenze 1945, pag. V-VI.

⁴ Sulla fatica dei procedimenti di “democratizzazione” del costituzionalismo ereditato da liberalismo, per tutti si veda C.Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, PUF, Paris 1958.

ebbero collegamenti più o meno significativi con le diverse forze politiche, magari addirittura riuscendo ad essere eletti all'Assemblea costituente e a svolgervi ruoli più o meno importanti (ma ovviamente non sempre tutti hanno inciso analogamente sul prodotto costituente). Ma ad essi vanno aggiunti pure alcuni altri esperti provenienti dalle magistrature e anche dall'avvocatura, che hanno dimostrato di essere portatori di proposte adeguate ed analitiche nelle varie aree politiche che si erano venute formando.

In effetti, nella nostra esperienza vi sono stati anche alcuni significativi protagonisti del dibattito preconstituente, espressivi di tendenze riformiste, che non erano accademici di materie giuridiche ma che hanno messo in luce una sufficientemente moderna ed aggiornata cultura giuridica ed istituzionale, spesso alimentata da adeguati riferimenti comparatistici: si può pensare, ad esempio, allo stesso Meuccio Ruini⁵ e ad Umberto Tupini⁶, entrambi autori di considerazioni e proposte sicuramente interessanti (al di là del loro stesso merito) in scritti precedenti alla Costituente. Scritti nei quali si trovano, ad esempio, anche ricchi riferimenti ai dibattiti in materia ed alle realizzazioni operate durante i primi decenni del novecento.

Ma inoltre ci si potrebbe porre il problema di come classificare alcuni costituenti importanti come Giorgio La Pira, Lelio Basso o Paolo Emilio Taviani⁷, successivamente autori anche di notissime proposte nella Commissione dei 75, espressamente alimentate da confronti comparatistici e dalla considerazione attenta dei dibattiti in corso.

D'altra parte, per aver consapevolezza del panorama effettivo dei contributi di tipo giuridico al nascente dibattito costituzionale si pensi pure ai numerosi (circa 90) componenti della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (la cosiddetta seconda Commissione Forti⁸), mediamente assai qualificati, in quanto essa era stata composta -per lo più- da alti magistrati, funzionari statali particolarmente esperti, noti avvocati, oltre che da professori universitari di discipline giuridiche ed economiche. Il

⁵ Si veda in particolare: Meuccio Ruini, *Verso la Costituente: problemi della Costituzione*, Ed. Europa, Roma 1945. Sulla sua opera alla Costituente cfr. Fulco Lanchester, *Meuccio Ruini fra forma di Stato e forma di Governo*, e Ugo De Siervo, *Ruini alla Costituente*, in Senato della Repubblica, *Meuccio Ruini: la presidenza breve*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pag. 51 ss., 63 ss.

⁶ Si veda U. Tupini, *La nuova Costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzie*, SELI, Roma 1946. Su questo scritto si veda P. A. Capotosti, *Il progetto costituzionale democratico-cristiano: il contributo di Umberto Tupini*, in *Democrazia cristiana e Costituente*, a cura di G. Rossini, ed. Cinque lune, Vol.II pag. 925 ss.

⁷ Mentre La Pira ha avuto una produzione assai significativa di articoli, saggi e brevi volumi dedicati alle prospettive di rifondazione del paese (mi permetto di rinviare a G. La Pira, *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, Cultura ed., Firenze 1979, a cura di U. De Siervo), sia Basso che Taviani hanno affiancato all'intensa attività politica una evidente vicinanza con i giuristi impegnati per i loro partiti.

⁸ Sulla sua composizione, anche in riferimento alla precedente Commissione Forti, istituita nel 1944, e sulla sua opera, per tutti si veda E. Balboni, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Il Mulino, Bologna 1980, vol. II, pag. 238 ss.; G. D'Alessio, *Introduzione*, in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, pag. 16 ss.

Per la sua collocazione all'interno della complessiva attività del Ministero per la Costituente, si veda C. Giannuzzi, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Firenze 1993, pag. 3 ss.

rilevante materiale elaborato nell'immediata vigilia dell'Assemblea costituente⁹ e gli stessi dibattiti che si svolsero in quella sede, con esiti non sempre particolarmente innovativi, hanno certamente aiutato non poco (come facilmente dimostrabile) i successivi confronti costituenti in molteplici settori, al di là della ridotta esplicita citazione delle relazioni finali negli atti della Costituente¹⁰.

Non può peraltro sottovalutarsi il fatto che solo una piccola frazione dei componenti di questa Commissione, specie se si considerano coloro che possano essere annoverabili fra gli "esperti" e non fra i politici "puri", sono stati eletti alla Costituente. Ciò è tanto più significativo in quanto questa mancata selezione per la formazione della Costituente ha riguardato perfino gli esperti entrati nella Commissione su indicazione dei diversi partiti del CLN (sette per partito). Qui ha pesato in modo decisivo la diversa sensibilità e volontà dei diversi partiti politici, come reso evidente dal fatto che la DC portò alla Costituente tutti gli accademici in precedenza qui impegnati, come Dossetti, Mortati, Tosato e l'avvocato dello Stato Scoca (oltre Fanfani)¹¹, mentre -come ben noto- lo PSIUP non candidò Massimo Severo Giannini¹² ed il PCI non candidò Vezio Crisafulli¹³ (unici importanti accademici nel settore giuridico fra i loro esperti), malgrado il loro intenso impegno nella Commissione. A quest'ultimo proposito non c'è che da ripetere quanto Paladin¹⁴ ha scritto: "non mi è dato sapere se questa esclusione fosse il frutto di una certa impreparazione istituzionale, allora condivisa dai comunisti e dai socialisti, o dalla dichiarata diffidenza di Togliatti nei confronti della scuola giuridica italiana o forse più ancora, della sua convinzione che i giuristi fossero solo gli strumenti inessenziali di un gioco politico destinato a svolgersi ai più alti livelli".

⁹ Essa ha lavorato fra il novembre 1945 e il giugno 1946 e la documentazione degli esiti dei suoi lavori è contenuta in Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Failli ed., Roma 1946, 3 volumi. In effetti, attraverso una saldatura fra le concezioni istituzionali dominanti a livello accademico e le opinioni di alcuni esperti di designazione dei partiti, alcune delle relazioni finali risultarono alquanto tradizionali, mentre altre apparvero notevolmente innovative: si vedano E. Balboni, *Le riforme* cit., e U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in ISSIRFA-CNR, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione ed alla sua riforma*, vol.I, pag. 56/7.

¹⁰ Si veda, quanto meno, il manifesto forte influsso della relazione finale di Mortati sui diritti pubblici subiettivi alla Commissione Forti sulle relazioni di La Pira e Basso alla Commissione dei 75, nonché ovviamente della relazione di Calamandrei sulla magistratura su quelle relative alla disciplina costituzionale del potere giudiziario.

¹¹ Furono eletti alla Costituente anche gli altri due componenti designati dalla DC nella Commissione Forti (Fuschini, Piccioni).

¹² Non risultò eletto alla Costituente nessuno degli esperti indicati dallo PSIUP per comporre la Commissione Forti. Sulla mancata candidatura di Giannini, malgrado che avesse notoriamente svolto un ruolo assai significativo nel Ministero per la Costituente (in generale si veda M. Macchia, *Massimo Severo Giannini nell'età costituente*, in *Nomos* 2017 n.3) e fosse stato pure relatore sui problemi istituzionali al Congresso del Partito dell'aprile 1946, si veda da ultimo M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in *Costituenti ombra. Altri luoghi ed altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, Carocci - Fondazione Olivetti, Roma 2010, pag. 257 ss.

¹³ Si veda S. Bartole, *Militanza politica e scienza giuridica nei contributi di Vezio Crisafulli alla stampa comunista (1944 - 1955)*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 2016. Fra i componenti della Commissione designati dal PCI risultarono, invece, eletti alla Costituente Terracini e Grieco.

¹⁴ L. Paladin, *L'opera di Vezio Crisafulli fra diritto e politica*, in Università di Trieste. Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche, 2001, pag.16. Non mi sembra quindi che sia di per sé significativo che una ventina dei componenti della Commissione siano entrati alla Costituente, dal momento che essi erano in prevalenza normali esponenti politici dei partiti.

In conseguenza di scelte del genere, in questi partiti le fondamentali responsabilità nella elaborazione delle proposte alla Costituente furono essenzialmente affidate a tipici esponenti della classe politica socialista o comunista dell'epoca¹⁵, mentre i giuristi annoverabili in modo diretto od indiretto al mondo accademico o gli esperti rappresentarono decisamente eccezioni marginali (penso, oltre che a Lelio Basso, a Paolo Rossi e ad Antonio Pesenti¹⁶).

Del tutto diversa, come abbiamo accennato, la linea seguita dalla DC, che sembra aver molto investito sulla formazione di un programma piuttosto articolato di contenuti costituzionali e sulla selezione di un gruppo significativo di costituenti specializzati in quest'ambito. In questo fenomeno sembrano sommarsi due spinte convergenti, la prima proveniente dal mondo delle organizzazioni ecclesiali, centrali e periferiche, attraverso la mobilitazione di tutta una serie di intellettuali, giovani ed anziani, espressivi del mondo cattolico italiano¹⁷ per cercare di recuperare lo storico ritardo di attenzione verso l'assetto istituzionale del paese, e l'altra proveniente dal partito della DC, che fin dai suoi primissimi documenti politici sembrava aver individuato come decisivo contenuto programmatico la rifondazione costituzionale secondo i modelli dei moderni Stati democratici europei¹⁸.

Non a caso, nell'ambito più vicino alle organizzazioni intellettuali di Azione cattolica viene elaborato fra il 1943 ed il 1944 il cosiddetto "Codice di Camaldoli", alla cui stesura relativamente alla concezione dello Stato collaborano anche giuristi accademici come Capograssi, Corsanego, Giacchi, Gonella, La Pira, Moro, Pergolesi¹⁹; se però questo documento si muove ancora a livello di meri principi, già molto più concretamente propositive sono le numerose pubblicazioni curate dalla Spes, la struttura di formazione della DC diretta nel 1945/6 dal giovane vice-Segretario Giuseppe Dossetti, che riesce a coinvolgere nelle sue varie pubblicazioni un numero davvero notevole di giuristi ed economisti (fra i tanti: Amorth, Ballardore Pallieri, Bettiol, Dominedò, Dossetti, Fanfani, Gonella, La Pira, Miglio, Mortati, Pergolesi, Scoca, Taviani, Vanoni)²⁰.

¹⁵ F. Taddei, *La Costituente nella politica del PSI*, e G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il "partito nuovo" e la Costituente*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, vol.II, pag.17 ss., pag. 280 ss.

¹⁶ Paolo Rossi in realtà consegue la vittoria nel concorso a cattedra di diritto penale nel 1947. Analogamente Antonio Pesenti consegue la vittoria nel concorso a cattedra di scienza delle finanze e diritto finanziario nel 1948.

¹⁷ Si vedano in particolare i saggi di R.Moro, *I movimenti intellettuali cattolici*, di Agostino Giovagnoli, *Le organizzazione di massa d'Azione cattolica*, G.P. Oppezzo, *Le riviste dell'Università cattolica*, Paolo Pombeni, *Il gruppo dossettiano*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, Il Mulino, Bologna 1979, I, pag. 157 ss.

¹⁸ Si veda, fra gli scritti più recenti, N.Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Rubbettino ed., Soveria Mannelli 2017.

¹⁹ *Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, Ed. Studium, Roma 1945, pag. XVI. Sull'origine e l'elaborazione di questo noto documento si veda ora l'ampio volume di T. Torresi, Sergio Paronetto, *Intellettuale cattolico e strategia dello sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2017, pag. 339 ss., pag. 395 ss.

²⁰ Fra i numerosi opuscoli editi a cura della Spes nel 1945/6 va considerato anche il significativo *Dizionario sociale* del 1946, una minuscola enciclopedia di neppure duecento paginette, ma nella quale, per far solo qualche esempio, è Mortati che redige le brevissime definizioni di Costituente e di Costituzione, Amorth quelle di Governo e di Regione, Fanfani quelle di Democrazia e di Partito.

Quando nell'autunno 1945 si svolge a Firenze un'apposita Settimana sociale su "Costituzione e costituente"²¹, si coglie agevolmente, seppur sotto traccia, una profonda divaricazione fra le proposte di alcuni relatori ecclesiastici (specie Padre Messineo e Mons. Lanza), palesemente affascinati dall'ideale di "Stato cristiano" e polemici anche contro le tesi espresse da Costantino Mortati nel noto volume su *La Costituente*, e le diverse opinioni di vari dei relatori operanti presso la DC (Gonella, Pergolesi, Corsanego, Fanfani, Tosato, Amorth, La Pira), molto più aperti, seppure in misura tra loro diversa, verso le esperienze delle moderne democrazie e portatori di molti stimoli comparatistici²²: ciò che sembrava essere in gioco in quella significativa occasione era la concezione della sovranità sostanziale dell'Assemblea costituente nel determinare la nuova Costituzione sul modello del moderno costituzionalismo democratico, senza aree ad essa sottratte o la necessità di far intervenire anche un referendum popolare per l'approvazione della Costituzione elaborata dalla Costituente. Inoltre in questa stessa occasione, De Gasperi, portando un breve saluto ai partecipanti, richiamò l'attenzione sul fatto che le costituzioni sono necessariamente il frutto di compromessi fra le diverse forze costituenti²³.

Ciò mentre, dopo la Settimana sociale, la DC designerà Mortati nella Commissione per la predisposizione per la legge elettorale per la Costituente e nella Commissione Forti. Evidenti prudenze politiche interne fecero, invece, preferire Tupini ad Amorth per la presidenza della Commissione interna alla DC sui problemi costituzionali²⁴ e poi scegliere Gonella per lo svolgimento della relazione al Congresso nazionale del 1946 sul tema della nuova Costituzione²⁵.

Resta da dire sull'elezione dei costituenti democristiani annoverabili fra i giuristi accademici: fra i più impegnati soltanto Amorth risulta escluso, essendo risultato primo dei non eletti nella lista nazionale, ma risultarono invece eletti Ambrosini, Bettiol, Caristia, Codacci-Pisanelli, Dominedò, Dossetti, Gonella, La Pira, Leone, Moro, Mortati, Scoca, Segni, Tosato. Al tempo stesso risultarono pure eletti accademici di materie economiche che avevano collaborato con il gruppo dei giuristi, come Fanfani, Taviani, Vanoni²⁶.

²¹ *Costituzione e Costituente, Atti della XIX settimana sociale dei cattolici d'Italia*, ed. ICAS, Roma 1946.

²² Per un'estrema sintesi dei loro contributi, si veda: U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, Jus, 1979 n.2, pag.134 ss.

²³ *Costituzione e Costituente* cit., pag.315. D'altra parte, anche successivamente in alcuni limitati ambienti vaticani continuavano a sussistere posizioni assai discutibili in tema di assetto costituzionale, almeno a giudicare dalle incredibili progettazioni dell'autunno 1946, secondo quanto documentato da G. Sale, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaka book, Milano 2008 e F. Occhetta, *Le radici della democrazia. I principi della Costituzione nel dibattito fra gesuiti e costituenti cattolici*, Jaka book, Milano 2012. Queste progettazioni peraltro furono immediatamente bloccate dalla stessa Segreteria di Stato: *Note di mons. A. Dell'Acqua sui progetti di Costituzione dei padri della Civiltà Cattolica*, in G.Sale *Il Vaticano* cit., pag. 198 ss.

²⁴ Non è stata individuata alcuna documentazione dei lavori di questa Commissione, che dovrebbe essere stata insediata nel 1945 ed introdotta dalla relazione di Tupini di cui alla precedente nota 6.

²⁵ Il testo di questa nota relazione, intitolata *Il Programma della Democrazia cristiana per la nuova Costituzione*, per quanto assai diffuso, non sembra aver determinato effettivamente la linea dei costituenti democristiani: si vedano le opinioni convergenti di R.Ruffilli, *La formazione del progetto democratico-cristiano dopo il fascismo*, e di U. De Siervo, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: Scelte e confronti costituzionali*, in *Democrazia cristiana e costituente*, a cura di G. Rossini, I, pag. 90 ss. e II, pag. 563 ss.

²⁶ Tutti inoltre risultano fra i collaboratori delle iniziative di cui alla nota 20.

Anche alcuni gruppi parlamentari espressivi dei partiti “minori” appaiono abbastanza significativamente caratterizzati dalla presenza di specialisti del settore e da accademici, seppure con tutti i limiti derivanti dalle loro esili rappresentanze in sede di Assemblea costituente: penso a Tomaso Perassi fra i repubblicani, a Orazio Condorelli (e ad Einaudi) fra i liberali, ad Aldo Bozzi ed a Meuccio Ruini fra i demolaburisti, a Calamandrei fra gli azionisti, a Francesco Saverio Nitti e a Vittorio Emanuele Orlando fra gli esponenti del prefascismo.

Ma soprattutto significative appaiono, dopo l’inizio dei lavori costituenti, la composizione della Commissione dei 75, l’assegnazione delle relazioni introduttive ai lavori delle tre Sottocommissioni, la composizione del Comitato di coordinamento e successivamente del Comitato di redazione : qui, infatti, si registra una larghissima utilizzazione proprio dei costituenti “accademici” o comunque particolarmente “esperti”, malgrado la presenza alla Costituente di tutti i più autorevoli politici ²⁷; basti qui ricordare che se essi erano circa una ventina nella Commissione dei 75, divengono relatori in quasi metà delle proposte iniziali nelle Sottocommissioni (fra cui le più importanti²⁸) ed arrivano ad essere circa la metà dei componenti del Comitato di coordinamento diretto da Ruini ²⁹. E ciò malgrado che la Commissione dei 75 fosse stata chiamata addirittura a stendere il progetto di Costituzione, avendo i partiti saggiamente rinunciato a proporre propri progetti costituzionali (come, invece, in Francia, ad esempio).

Ma proprio dinanzi alla grande difficoltà di formulare, nell’assai difficile situazione in cui si operava, una proposta sufficientemente condivisa, malgrado le evidenti divaricazioni culturali e politiche e la stessa pericolosità del contesto nazionale e internazionale, evidentemente pesò molto l’esigenza di trovare soluzioni affidabili, sulla base delle varie esperienze, felici ed infelici, fatte nelle recenti trasformazioni costituzionali degli Stati democratici (e nei relativi dibattiti). Ciò non in sostituzione dei confronti e dei compromessi

²⁷ Dati sostanzialmente analoghi sono in F. Lanchester, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, in F. Lanchester, *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi tra storia e politica*, Giappichelli, Torino 1998, pag. 87 ss.

Forse l’unico importante politico escluso dalla Costituente è stato don Luigi Sturzo, trattenuto negli USA nel momento elettorale, che peraltro riuscirà, una volta rientrato in Italia, a seguire intensamente il dibattito costituente (mi permetto di rinviare a U. De Siervo, *Luigi Sturzo dalla Costituente alla Costituzione*, in *Sociologia*, 2010, 2, pag.13 ss.).

²⁸Basti pensare alle proposte relative ai principi fondamentali della Costituzione ed alle libertà civili e politiche (La Pira e Basso), ai principi in materia di cultura (Moro) e di famiglia (Corsanego), ai rapporti dello Stato con altri ordinamenti e con le confessioni religiose (Dossetti), al potere legislativo (Mortati), al Capo dello Stato ed al Governo (Tosato), alla giustizia ordinaria e costituzionale (Leone e Calamandrei), alla revisione della Costituzione (Rossi), al controllo sociale dell’attività economica (Fanfani), all’ordinamento dell’impresa (Dominedò e Pesenti), al diritto di proprietà (Taviani).

²⁹ E. Cheli (*I giuristi alla Costituente. Divergenze nella storiografia e linee di una possibile ricerca*, in *Enciclopedia italiana. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Istituto Treccani, Roma 2012, ora in E. Cheli, *Il Taccuino di un costituzionalista*, a cura di M. Manetti, Mucchi ed., Modena 2015, pag.109) ricorda che del Comitato hanno fatto parte “nei vari momenti” ben “nove docenti di materie giuridiche”: Ambrosini, Calamandrei, Dossetti, Leone, Moro, Mortati, Perassi, Rossi, Tosato.

Sull’origine ed il ruolo svolto dal Comitato di redazione, si veda S. Bova, *L’elaborazione della carta costituzionale nel “Comitato di redazione”*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, a cura di Enzo Cheli, Il Mulino, Bologna 1979, pag. 320 ss. Sulle diverse modificazioni che ne sono conseguite, si veda M. Luciani, *Il testo della Costituzione*, e G. Busia, *Il percorso di elaborazione del testo costituzionale*, in Fondazione Basso, a cura di S. Rodotà, *Alle origini della Costituzione*, Il Mulino, Bologna 1998, pag. 99 ss., 129 ss.

praticabili soltanto fra le forze politiche, allora tanto caratterizzate da loro particolari culture, ideologie, alleanze, ma per dar loro sicurezza e garanzia relativamente all'efficacia degli istituti che si venivano progressivamente configurando nel confronto costituente.

Ciò era tanto più necessario in presenza delle profonde trasformazioni istituzionali che avevano caratterizzato il costituzionalismo nei paesi democratici dopo il superamento del costituzionalismo liberale ottocentesco ed il crollo di tanti Stati dopo la prima guerra mondiale: mi riferisco ancora una volta alla suggestione in me prodotta dai significativi titoli di due volumi di Mirkin Guetévich, che intitolò un suo volume del 1928 come *Le Costituzioni della nuova Europa* e poi la sua riedizione nel 1936 come *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, volendo evidentemente con ciò segnalare che ormai si erano venuti costruendo in tanti paesi europei alcuni nuovi modelli di costituzionalismo democratico, pur con tutti i dibattiti ed i problemi del caso³⁰. Ed in quest'ambito erano emersi in particolare temi complessi ed oggetto di animati dibattiti dottrinali, come l'esigenza della giustizia costituzionale o l'assetto statale a forte decentramento territoriale, rispetto ai quali non era certo agevole operare sulla base delle informazioni recepite dalle ormai invecchiate culture dei partiti politici. Solo per fare pochi esempi fra i molti possibili, appare di grande interesse trovare nello scritto di Ruini prima citato, o nella relazione di Mortati sul potere legislativo, ampi riferimenti alle recenti vicende e sperimentazioni costituzionali o nella relazione di Tosato alla Settimana sociale la ripresa alla lettera di alcune parti delle opinioni di Kelsen sulla giustizia costituzionale, o nella relazione di La Pira l'attento riferimento, oltre che alla proposta Mounier, al recentissimo dibattito costituente francese³¹.

Ma poi la trasformazione dei rapporti di forza a livello internazionale rendeva ormai ineludibile una considerazione attenta e documentata quanto meno dell'ordinamento costituzionale statunitense. Al tempo stesso, l'evidente tendenza all'espansione del peso delle istituzioni internazionali imponeva una rinnovata attenzione ai rapporti fra l'ordinamento interno e quello internazionale³².

In tutto ciò sta la spiegazione del necessitato inserimento nei partiti politici operanti nella fase precostituente e costituente di una significativa presenza di giuristi "esperti", chiamati appunto a trasfondere le decisioni politiche assunte in sede costituente in istituti e modelli efficaci e non pericolosi. Naturalmente il rapporto fra i partiti e gli esperti non fu sempre facile, dal momento che la grande complessità dei problemi oggettivi, nel mutamento

³⁰ D'altra parte, il tema era ben presente anche in alcuni ambienti italiani, tanto che -come ben noto- il Ministero per la Costituente promosse la pubblicazione anche di una raccolta commentata di recenti testi e documenti costituzionali. Inoltre il Ministero pubblicò fra il novembre 1945 ed il giugno 1946 un apposito Bollettino di informazione e documentazione.

³¹ Mentre per Ruini si veda il volume citato alla nota 5, per le relazioni di Mortati e di La Pira, sono sufficienti le loro relazioni illustrative pubblicate negli *Atti della Costituente*. Per l'utilizzazione del testo di Kelsen da parte di Tosato, si può confrontare la parte finale della sua relazione *Garanzia delle leggi costituzionali* (in *Costituzione e Costituente* cit., pag. 144 ss) con il testo di una famosa relazione del 1928, ora tradotta e ripubblicata in H. Kelsen, *La Giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano 1981, pag. 143 ss.

³² A. Cassese, *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente*, in *Scelte della Costituente* cit., vol. II, pag. 505 ss.

continuo dei rapporti politici e sociali, ed i tanti ineludibili profili soggettivi che caratterizzano vicende del genere, contribuirono a produrre anche incomprensioni e conflitti, fra gli esperti, fra i partiti ed i loro esperti³³, fra i partiti a causa dei loro esperti. Ma poi, questi cosiddetti giuristi “esperti” non corrispondevano certo ad una categoria uniforme, né erano portatori di eguali culture istituzionali e politiche e neanche erano di comparabile autorevolezza.

In effetti la Costituente è stata un’occasione per confronti vivaci e non di rado aspri, che non di rado hanno anche coinvolto i giuristi tra loro: al di là del notissimo dibattito intorno alla sorte dei Patti lateranensi, spesso si è ricordata l’evidente difformità fra le argomentazioni di Orlando e di Ruini nel dibattito generale sul progetto di Costituzione³⁴, ma si potrebbe anche portare l’esempio del dissenso fra Orlando, Tupini e Mortati sulla proposta di prevedere un preambolo in cui trasferire vari articoli del testo costituzionale³⁵, del prolungato contrasto fra Ruini ed Ambrosini in tema di regionalismo³⁶ e poi dei confronti fra Calamandrei e Moro in tema di efficacia dei principi costituzionali³⁷, fra Leone e Calamandrei in tema di giustizia costituzionale³⁸, fra Basso e La Pira all’inizio del dibattito nella prima Sottocommissione sui principi fondamentali³⁹ (si tratta solo di alcuni dei tanti esempi possibili).

Sinceramente, invece, non mi sembra significativo il peso delle diverse teorie giuridiche che ciascun giurista utilizza nel compiere i suoi studi analitici e sistematizzare quanto analizzato e neppure i condizionamenti derivanti dalle loro personali evoluzioni politiche⁴⁰: senza ovviamente negare l’importanza di tutto ciò sul piano delle loro attività e teorie giuridiche, mi sembra che il grosso lavoro fatto dai giuristi alla Costituente sia essenzialmente valutabile in termini di più o meno soddisfacente utilizzo da parte loro dei materiali conoscitivi di tipo storico e comparato in relazione al contesto politico ed ideale degli anni della Costituente; ma poi altro e grande loro merito mi sembra che sia stata l’

³³ Basti considerare che all’accusa di “radicalità” da parte della dirigenza democristiana a Mortati, corrisponde la manifesta acuta insoddisfazione di Mortati dinanzi alla mancata disciplina dei partiti politici, malgrado il loro ruolo fondamentale nell’ordinamento democratico: si veda U.De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di Galizia e Grossi, Giuffrè 1990, pagg. 331/2.

³⁴ Camera dei deputati. Segretariato generale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Vol. I, pag. 287 ss., pag. 352 ss.

³⁵ Camera dei deputati. Segretariato generale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Vol. II, pag.1156 ss.

³⁶ Si veda in U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo* cit. pag. 65 ss.

³⁷ Camera dei deputati. Segretariato generale, *La Costituzione* cit., Vol. I, pag. 156 ss., 373-4.

³⁸ Si veda in A. Pizzorusso, *Art. 134-136, 137 (prima e seconda parte)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, *Garanzie costituzionali. Art.134-139*, Zanichelli – Il foro italiano, Roma 1981, pag. 67 ss.

³⁹ Camera dei deputati. Segretariato generale, *La Costituzione* cit., Vol. VI, pag. 326 ss., pag. 333.

⁴⁰ In questa sede sarebbe inoltre del tutto fuori luogo un tentativo di valutare l’impatto effettivo dei singoli “giuristi” sulle varie parti del testo costituzionale.

adeguata e (almeno di norma) corretta progettazione e concretizzazione degli istituti e delle disposizioni conseguenti ⁴¹.

Anche recenti vicende istituzionali del nostro paese ci hanno ricordato la grande importanza che le innovazioni costituzionali siano coerenti, chiare e adeguatamente redatte.

Un recente scritto di Cheli, dedicato proprio ai giuristi operanti alla Costituente, pur correttamente notando un loro parziale peso minore nella fase finale dei lavori dell'Assemblea rispetto alle fasi precedenti, conclude che la cultura giuridica e la categoria dei giuristi hanno esercitato “nel complesso, un’influenza essenziale e determinante” sulla nostra Costituzione: ciò perché la loro non fu solo una cultura accademica “ma originale e fortemente impegnata a interpretare le novità emerse nella società italiana attraverso le vicende della guerra e della Resistenza e, per questo, particolarmente sensibile, almeno nelle sue punte più alte, tanto alla riflessione storica su tali vicende, quanto all’apporto che si poteva trarre dalle esperienze straniere (continentali ed anglosassoni) legate alle migliori tradizioni democratiche”⁴². Un’influenza, quindi, complessiva, seppur certamente portata avanti dai singoli giuristi, secondo le loro diverse appartenenze, culture e anche con le loro differenziate capacità ed autorevolezze.

Al tempo stesso, ricordo che Livio Paladin, nel suo bel volume sulla storia costituzionale nel periodo repubblicano, nel valorizzare dal punto di vista storico la nostra Costituzione, ha attribuito ai giuristi, piuttosto che alla “generalità degli storici puri”, il merito di aver dimostrato “un più vigile senso della storia”⁴³.

Si tratta di giudizi largamente condivisibili, poiché le troppo facili valutazioni più o meno demolitorie del ruolo dei giuristi nel dibattito costituente sembrano non aver adeguatamente considerato né la notevole consistenza del loro complessivo impegno (specie considerando il modesto numero dei docenti universitari di ruolo ⁴⁴), né il ruolo propositivo e correttivo che -pur nella diversità del ruolo di ciascuno- allora effettivamente svolsero, malgrado il contesto eccezionalmente difficile.

⁴¹ Si vedano nello scritto di S. Bova (*L’elaborazione* cit., pag. 314 ss.) i molteplici organi creati nell’ambito della Commissione dei 75 al fine di rivedere e coordinare i testi elaborati.

⁴²E. Cheli, *I giuristi* cit., pag. 111 ss.

⁴³ L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 2004, pagg. 53/4.

⁴⁴ Si vedano le utili documentazioni contenute in F. Lanchester, *La dottrina* cit., pag. 69 ss., pag. 115 ss.