



MASSIMO SEVERO GIANNINI NELL'ETÀ COSTITUENTE *

di Marco Macchia**

SOMMARIO: 1. Un riformatore alle prese con la ricostruzione dell'assetto costituzionale. – 2. Giannini al Ministero per la Costituente: educare il paese al progetto costituzionale. – 3. La partecipazione ai lavori della (seconda) Commissione Forti. – 4. Giannini “costituente ombra” durante i lavori dell'Assemblea. – 5. Il giudizio sulla Carta costituzionale: molte critiche, pochi elogi. – 6. Il realismo giuridico e la delusione per l'assenza di una nuova cultura democratica.

1. Un riformatore alle prese con la ricostruzione dell'assetto costituzionale

Massimo Severo Giannini fu un innovatore e un riformatore. Da un lato, uno studioso impegnato a uscire dalla gabbia degli impianti concettuali, che riuscì ad indagare su basi nuove il diritto amministrativo¹. Dall'altro, un protagonista della politica costituzionale, un professore fortemente impegnato in politica, in particolare negli anni di preparazione della Costituzione.

Decisivi sono i compiti assegnati alla Costituzione e ardua è stata la battaglia che Giannini ha dovuto sin dall'inizio combattere «contro nugoli fastidiosissimi di ignoranti, per i quali

* 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 associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

¹ S. Cassese, *Massimo Severo Giannini, l'eretico*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 2014, «il Giannini di quel quindicennio è un innovatore nel metodo, nelle analisi, nello stile, contrapponendosi alla cultura allora prevalente. Nel metodo, per l'abbandono definitivo dei paradigmi di origine privatistica, che fanno definitivamente allontanare la cultura amministrativistica dall'impostazione di origine civilistica (ciò non significava ignorare gli apporti del diritto privato). Nelle analisi, perché pochi giuristi come lui si sono dedicati ad arare campi tanto diversi come quello delle imprese pubbliche e quello delle certezze, quello delle concessioni e quello dei beni, e così via, lasciando sempre una importante traccia, nel senso che le tassonomie da lui indicate sono state accettate dalla cultura giuridica. Infine, nello stile, per l'abbandono del modo paludato di trattare il diritto, per la modernità della scrittura, per l'accento critico e spesso derisorio delle sue pagine».

l'Assemblea costituente si associava se non proprio alla ghigliottina almeno al Terrore»². Il compito di ricostruzione dell'assetto costituzionale, innanzitutto, era immane, poiché si trattava di fondare la democrazia. Come sosteneva Parri nel discorso di inaugurazione ai lavori della Consulta nazionale, «da noi la democrazia è appena agli inizi»³. «Il problema costituzionale italiano consiste nella fondazione di una effettiva democrazia, che superi la democrazia di facciata prefascista»; mentre «in Francia esiste già una struttura democratica di base, che si tratta di revitalizzare [...] in Italia invece è necessario, anzitutto, tessere un connettivo su cui instaurare la base democratica: ed è qui la vera e grande difficoltà»⁴. D'altra parte – come puntualizza lo stesso Giannini in un suo saggio storico – vista con la lentezza della costituzione materiale, l'Italia è passata da una Costituzione oligarchica prima, ad una Costituzione pre-democratica poi a seguito dell'allargamento del suffragio elettorale, e infine ad una Costituzione fascista data la flessibilità dello Statuto Albertino⁵. Occorreva allora varare una prima vera Costituzione democratica. L'Assemblea costituente aveva dinanzi a sé un lavoro impegnativo. Sebbene il compito fosse difficile, gli strumenti e i poteri non mancavano.

Per analizzare il ruolo svolto da Giannini nel processo di formazione della carta repubblicana occorre scindere la sua attività in tre diversi momenti, muovendo dalla constatazione che l'apporto di Giannini alla redazione della Costituzione fu «decisivo, anche se spesso sottovalutato, se non, addirittura, dimenticato»⁶. Le tre fasi corrispondono a tre decisive vicende della storia costituzionale dell'epoca. Innanzitutto, la costruzione delle fondamenta e il ruolo nel Ministero per la Costituente, nella fase preparatoria sin dal maggio 1945. Poi la partecipazione ai lavori della Commissione Forti per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, fino al giugno 1946. Infine, il suo ruolo di “costituente indiretto”, avendo partecipato da esterno ai lavori dell'Assemblea Costituente, dal giugno 1946 al dicembre 1947, in ragione della mancata candidatura alle elezioni del 2 giugno 1946, ma con un ruolo che merita di essere approfondito nel confezionamento del prodotto costituzionale. Quest'ultimo, in particolare, fu un momento travagliato di separazione e divisione rispetto alla posizione del Partito socialista, ai cui rappresentanti in Assemblea Giannini imputò di non aver svolto un ruolo primario nel dibattito costituente. Accusa alla

² M.S. Giannini, *In memoria di Costantino Mortati* (1986), in *Scritti*, vol. VIII, Milano, 2006, p. 522, citato in C. Pinelli, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 834.

³ La citazione è contenuta in G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione 1946-1948*, Milano, 2017, p. 64. La Consulta nazionale non era una assemblea elettiva, era un tentativo di allargare la rappresentatività del governo attraverso un orano chiamato a dare parere sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che ad essa sottoponeva il Governo.

⁴ M.S. Giannini, *Mitologie costituzionali*, in *«Avanti!»*, 15 maggio 1946. Si tratta di una citazione contenuta in M. D'Alberty, *Giannini dalle pagine dei giornali: il tracollo del sistema istituzionale e le riforme necessarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 909 ss.

⁵ M.S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in *Amm. civ.*, 1961, p.145.

⁶ Tale giudizio è contenuto in un articolo a stampa di G. Ferrari intitolato “Quel giovane che preparò il terreno alla Carta”, conservato in Carte M.S. Giannini - Archivio centrale dello Stato, citato in C. Franchini, *Giannini legislatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1279. Occorre ricordare che Giannini aveva contribuito come militante alla lotta di liberazione e durante la Resistenza aveva aiutato Pertini e Saragat ad evadere dal carcere di Regina Coeli, sul punto si v. *Sandro Pertini: sei condanne e due evasioni*, a cura di V. Faggi, Milano, 1982, p. 346.

quale poi seguirà il deferimento disciplinare al Collegio dei probiviri, unitamente agli aderenti ad Europa socialista, nell'autunno del 1947⁷.

È amplissima la letteratura che si è sviluppata, nell'arco degli ultimi cinquant'anni, intorno all'età della Costituente⁸. Molto indagato è stato il ruolo svolto da Giannini⁹. Per questa ragione intendo soffermarmi principalmente su una analisi nel complesso dell'intero percorso che Giannini, sia come uomo di scienza che come uomo politico, ha seguito in quegli anni.

Così come ha avuto certamente un peso non trascurabile la presenza di giuristi, tanto docenti universitari, quanto avvocati e magistrati, nell'Assemblea, l'apporto di Giannini risulta nel complesso considerevole. Non perché il giurista romano sia riuscito ad influire sul percorso e sul merito politico di alcune scelte, se si fa eccezione forse per la redazione dell'art. 3 Cost. – anzi molteplici sono le ragioni di dissenso dato che le sue posizioni, sicuramente originali e di avanguardia, non furono accolte nel dibattito svolto in Assemblea –, quanto piuttosto perché con la sua opera ha influito sulla formazione di una *coscienza costituyente* nei cittadini ed è stato il regista e l'organizzatore di una stagione di grande slancio del popolo italiano. In questo quadro a tinte fosche, fatto di costruzione di aspettative e di smarrimento per un progetto «peggiolato, certo non migliorato»¹⁰, appare rilevante ricostruire il giudizio che lo stesso Giannini dà del prodotto costituzionale su cui emergono opinioni consonanti.

2. Giannini al Ministero per la Costituente: educare il paese al progetto costituzionale

Nella prima fase della ricostruzione il clima politico e culturale in cui il Paese, dopo i traumi del fascismo e della guerra, si trovò immerso era particolarmente depresso. La natura conflittuale dei rapporti tra le diverse forze presenti nel quadro politico del dopoguerra non agevolava iniziative di ripresa. In questo contesto non era agevole spiegare ai cittadini cosa

⁷ Su questo episodio, G. Melis, *Giannini e la politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1260.

⁸ In argomento, E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, 4, pp. 485; *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna 1979; *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna 1979; *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, 1980; L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente. Le basi della democrazia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, Bologna 1981, p. 47-63; P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992.

⁹ Oltre alle ricostruzioni dello stesso Giannini, si v. S. Cassese, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 863 ss.; C. Franchini, *Giannini legislatore*, cit., p. 1281; G. Melis, *Giannini e la politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1250 ss.; C. Pinelli, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, cit., p. 833 ss.; B.G. Mattarella, *L'opera di Giannini attraverso le sue «Carte»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1307 ss.; M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in *Costituenti ombra*, a cura di A. Buratti, M. Fioravanti, Roma, 2010, p. 259. Sia consentito rinviare anche a M. Macchia, *Il contributo alla "coscienza costituyente" di Massimo Severo Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 415 ss.

¹⁰ M.S. Giannini, *Lettera a Ivan Matteo Lombardo e Giuseppe Saragat*, 27 luglio 1946, in *Dalle «Carte Giannini»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1349.

fosse una costituzione, quali fossero le questioni politico-istituzionali da affrontare, di quali poteri disponesse una assemblea costituente.

Era indispensabile perciò mettere in piedi un'intensa attività di divulgazione e promozione che avesse il pregio anche di preparare il terreno al lavoro dell'Assemblea. Un'attività preliminare, come noto, fu svolta dalla Consulta nazionale, istituita su iniziativa del governo Bonomi nell'aprile del 1945 per affiancare il governo nella fase transitoria, ma questa concentrò i suoi sforzi in particolare sull'elaborazione della legge elettorale per la Costituente¹¹.

La prima vera fase del processo costituente inizia con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, varato dal governo Parri, che istituisce il ministero per la Costituente, cui viene affidato il compito di «preparare la convocazione dell'Assemblea costituente [predisponendo] gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale»¹². Si trattava di un punto qualificante del programma di governo, poiché si intendeva «passare dalla affermazione del diritto del popolo a decidere del proprio destino alla preparazione tecnica della Costituente, che assumeva impegno solenne di convocare, a suffragio universale – maschile e femminile – diretto e segreto, al più presto possibile»¹³.

Non è chiaro – perché contraddittori sul punto sono i racconti dello stesso Giannini – se Giannini propose di istituire il Ministero per la Costituente¹⁴, insieme con Giuliano Vassalli a Pietro Nenni che nel governo Parri era stato incaricato di preparare il cammino costituente, o fu inizialmente contrario salvo cambiare idea successivamente¹⁵. Nonostante questo dettaglio, l'impegno organizzativo e politico di Giannini negli anni di preparazione della Costituzione fu particolarmente rilevante, perché Pietro Nenni volle Giannini come capo di Gabinetto e in questo ruolo il giurista romano fu un ausilio di inesauribile valore:

¹¹ La Consulta nazionale era un organo consultivo, competente anche sui progetti di legge elettorale, istituito con il d.lgs. luogotenenziale 5 aprile 1945 n. 146, si v. G. Amato, voce *Consulta nazionale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961, p. 543 ss.

¹² Cfr. art. 2, d.lgs. luogotenenziale 31 luglio 1945 n. 435.

¹³ Dichiarazione programmatica del Presidente del Consiglio Parri ora in *Il movimento repubblicano. Giustizia e Libertà e il Partito d'Azione*, a cura di E.A. Rossi, Bologna, 1969, p. 243.

¹⁴ M.S. Giannini, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990, p. 47. Sui lavori della Commissione Forti, si v. G. D'Alessio, *Alle origini della costituente italiana: i lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Bologna, il Mulino, 1979.

¹⁵ Come precisato da C. Franchini, *Giannini legislatore*, cit., p. 1281, «Giannini non era favorevole alla costituzione del Ministero, perché riteneva che esso fosse una "lustra", ideata con lo scopo "lontano" di fare fallire l'azione del Vice Presidente del Consiglio dei ministri Nenni: essa, infatti, si sarebbe concretizzata in una forma di coinvolgimento politico senza responsabilità, poiché, così come era stato concepito, il Ministero non aveva poteri idonei, mancando, in particolare, di quello di coordinamento delle attività di tutte le amministrazioni, che pure era essenziale»; «in seguito, però, Giannini cambiò idea, comprendendo che solo in quel modo sarebbe stato possibile contribuire alla formazione di un convincimento popolare sull'importanza dell'Assemblea costituente, intesa come momento di ripresa di coscienza del paese». «Giannini suggeriva di far approvare una norma con la quale venisse attribuita al Vice Presidente del Consiglio dei ministri Nenni il potere di chiedere a tutte le amministrazioni notizie e informazioni su tutte le questioni di ordine generale, con contemporanea istituzione di un Ufficio studi con il compito di svolgere le funzioni di Costituente».

allestì e predispose ricerche, dati e documenti con l'obiettivo di supportare l'opera dell'Assemblea costituente¹⁶.

Senza dubbio il Ministero per la Costituente fu un apparato amministrativo con un carattere *sui generis*. Rimase in una prima fase ai margini rispetto al d.lgs. luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98 che capovolse il patto di Salerno lasciando la scelta sulla forma istituzionale dello Stato ad un referendum popolare e limitando i poteri legislativi dell'assemblea alla materia costituzionale, alle leggi elettorali e di approvazione dei trattati internazionali, mentre la restante materia legislativa era riservata al governo, poiché tale provvedimento – per ammissione dello stesso Giannini – fu preparato dall'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁷. Ma non fu nemmeno un apparato cui meramente demandare gli adempimenti organizzativi necessari per la convocazione della Costituente. Il Ministero non si propose un obiettivo politico di influire sui contenuti della Costituzione o di condizionare la composizione dell'Assemblea, fu una struttura neutrale che si limitò ad un ausilio tecnico¹⁸. Quest'ultimo però non deve essere sottovalutato poiché, per fare una Costituzione, occorre coinvolgimento della popolazione e preparazione sul piano tecnico. Questi due elementi sono entrambi essenziali per impedire tentativi di condizionamento dall'esterno, che potevano provenire dalle forze alleate, ovvero per evitare situazioni di stallo in grado di mettere in forse l'avvento della Costituente e permettere a quest'ultima di essere «in grado di esercitare tutti i poteri che spettano al popolo»¹⁹.

In questo campo emerse il ruolo di Giannini riformatore, impegnato nella progettazione della carta, dato che «occorrevano serie indagini, onerose rilevazioni delle istanze, attente disamine, indicando vie, suggerendo direttrici di guida, criticando e soprattutto accettando critiche»²⁰. Per l'approntamento dei materiali per lo studio tecnico della costituzione da adottare, per spiegare, chiarire, fornire dati e documentare, gli uffici svolsero un'opera di documentazione su tutti i problemi che la Costituente avrebbe dovuto affrontare e furono centro ispiratore e propulsore di molteplici iniziative per individuare i problemi del nuovo ordine democratico e proporli alle forze politiche del Paese, al fine di diffondere la conoscenza dei problemi e assicurare l'acquisizione dei dati, perché il dibattito fosse ancorato il più possibile a dati concreti e obiettivi.

Al riguardo, vanno ricordati: la pubblicazione di una collana “Testi e documenti costituzionali”, diretta da Perticone, e di “Studi storici” dedicata all'illustrazione dei modelli

¹⁶ S. Cassese, *Massimo Severo Giannini, l'eretico*, cit., Giannini, «ai due impegni accademici, ricerca e insegnamento, ha, per un breve lasso di tempo, unito due gravosi compiti, quello di capo di gabinetto e di motore del Ministero per la costituente, retto da Pietro Nenni, e quello di capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'industria, retto da Rodolfo Morandi. Per non parlare della sua militanza socialista, molto attiva a giudicare dalla sua presenza a congressi e da relazioni di carattere più politico».

¹⁷ M.S. Giannini, *Nenni al Ministero per la Costituente*, cit., p. 54.

¹⁸ M.S. Giannini, *Fantasmii della reazione*, in “Avanti!”, 17 luglio 1945.

¹⁹ M.S. Giannini, *Gli Americani e la nostra Costituente*, in “Avanti!”, 24 febbraio 1946.

²⁰ C. Franchini, *Giannini legislatore*, cit., p. 1282.

di costituente e delle idee di illustri pensatori, diretta da Ghisalberti; gli opuscoli divulgativi, intitolati “Guide alla Costituente”, per facilitare la comprensione e le indagini. Ma soprattutto la pubblicazione del “Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente, un quaderno di sedici pagine che conteneva informazioni sul Ministero e sulle attività delle Commissioni, ma anche una ricognizione delle grandi idee-guida su cui si sarebbe polarizzato il dibattito in Assemblea, nonché la pubblicazione delle costituzioni straniere, come quella di Weimar e della Francia del 1946. La raccolta di dati, documenti e studi divulgati nei ventitré numeri del Bollettino è veramente imponente²¹. Il “Notiziario” informava sugli eventi costituzionali in Italia e all’estero, la “Rassegna politica” sul dibattito in corso anche nei congressi dei partiti, la “Rassegna economica”, la “Rassegna stampa”, la “Rassegna di libri” davano conto sui principali fatti e lavori sui temi costituzionali. La rubrica intitolata “Alla Radio” riportava conversazioni su temi politici e costituzionali.

«Non ci fu, in quegli anni, trepidazione in coloro che avevano ricevuto o si erano assunti l’incarico di pensare, ma ci fu un certo timore, di non farcela. In realtà l’insieme dei fatti nei quali si concretò la “liberazione”, portò alla luce un certo numero di uomini politici, ma un assai ridotto numero di “esperti” (come allora ci chiamavano) dei settori propri dell’attività associativa»²².

Come la Resistenza fu un’occasione storica «perché aveva dischiuso le porte all’opportunità di regolare i conti con tutte le tare del vecchio Stato liberale», così la stagione costituente fu un’opportunità per superare la democrazia formale e aprire alla partecipazione politica costruendo una vasta cittadinanza democratica. Come la Resistenza fu alimentata da grandi passioni collettive, così si provò a coinvolgere la popolazione nella costruzione della speranza di rinnovamento e di rottura per evitare che l’esperienza costituzionale fosse vissuta come una normale amministrazione, senza slanci ideali, con un perpetuarsi delle vecchie consuetudini parlamentaristiche. Una spia di ciò forse è anche la partecipazione popolare alle elezioni del 2 giugno 1946, considerato che «aveva votato circa il 90% dell’elettorato in una febbre di partecipazione politica vibrante come una molla troppo a lungo compressa da un regime totalitario»²³.

3. La partecipazione ai lavori della (seconda) Commissione Forti

Compito del Ministero per la Costituente era anche organizzare l’attività delle commissioni di studio. Furono istituite, come noto, tre Commissioni: una dedicata ai

²¹ C. Giannuzzi, *L’istituzione e l’attività del Ministero per la Costituente*, in *Il Ministero per la costituente. L’elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Firenze, 1995, p. 54.

²² M.S. Giannini, *Introduzione*, in *Il Ministero per la costituente. L’elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Firenze, 1995, p. 1.

²³ Così in G. De Luna, *La Repubblica inquieta*, cit., p. 17.

problemi economici, una rivolta al tema del lavoro e una indirizzata alla organizzazione dello Stato.

La commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato svolse i suoi lavori dal novembre 1945 al giugno del 1946. Essa ereditò e ampliò i compiti della precedente Commissione per la riforma dell'amministrazione – istituita già nell'ottobre del 1944 – e operò, come la precedente, sotto la guida del giurista, Ugo Forti, professore di diritto amministrativo nell'Università di Napoli. Le attività di lavoro furono suddivise in cinque sottocommissioni, incaricate di studiare rispettivamente i problemi costituzionali, l'organizzazione dello Stato, le autonomie locali, gli enti pubblici non territoriali e la sanità.

Il Ministero per la Costituente in parte confermò i precedenti componenti della Commissione per la riforma dell'amministrazione, in parte ne scelse di nuovi, unitamente alle segnalazioni dei partiti politici e dei vari dicasteri. La scelta cadde principalmente su giuristi, con una prevalenza della componente universitaria, ma con una presenza significativa anche di magistrati (ordinari e amministrativi) e di avvocati²⁴. A dimostrazione della fiducia verso le nuove generazioni, «ci si orientò verso giovani studiosi che non avessero troppi impegni, sì che potessero dedicarsi seriamente al lavoro loro affidato»²⁵. Il vaglio risulterà azzeccato nell'ottica di garantire la continuità tra tale attività istruttoria e la fase propriamente costituente, se solo si considera che venti membri della Commissione su novanta si trasferirono nei ranghi dell'Assemblea con le elezioni del 2 giugno 1946.

«La commissione Forti, con le sue sottocommissioni, svolse, in un arco di tempo limitato, un lavoro considerevole e di notevole pregio tecnico, ma molto circoscritto sul piano delle scelte politiche, dal momento che, fin dal suo primo insediamento, il ministro per la Costituente, Pietro Nenni, teneva a precisare che funzione della commissione era soltanto quella della *raccolta e dello studio* dei problemi relativi al riassetto dello Stato e non quella della preparazione di uno schema di costituzione, compito questo riservato all'esclusiva competenza dell'Assemblea costituente che sarebbe nata con le elezioni del 2 giugno 1946»²⁶.

Era una commissione di studio, non legislativa²⁷. Non doveva avere l'ambizione di elaborare un progetto organico di Costituzione, doveva effettuare una ricognizione e un

²⁴ La prima sottocommissione, chiamata a trattare i problemi costituzionali, contava tra i suoi componenti docenti affermati quali Roberto Ago, Guido Astuti, Piero Calamandrei, Vezio Crisafulli, Arturo Carlo Jemolo, Costantino Mortati, Gaetano Morelli, Ciro Vitta, Guido Zanobini, Massimo Saverio Giannini, e magistrati delle giurisdizioni ordinarie e amministrative quali Gaetano Azzariti, Leopoldo Piccardi, Emanuele Piga, Antonio Sorrentino, Andrea Torrente.

²⁵ M.S. Giannini, *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, vol. IV, Milano, 1958, ora in *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004, p. 425 ss.

²⁶ E. Cheli, voce *I giuristi alla Costituente*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Diritto* (2012), Treccani.

²⁷ Altrimenti «la scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero e riservate esclusivamente alla Assemblea Costituente», così P. Nenni in Allegato n. 1 al Verbale n. 2 (Seduta plenaria della Commissione del 24 novembre 1945),

inventario dei principali problemi, nonché fornire gli elementi di informazione e di giudizio necessari per l'opera dei Costituenti. Del resto, non c'era un «modello originale di società e di Stato da proporre a quella classe politica che, attraverso i partiti emersi dalla Resistenza, si stava impegnando nella definizione delle basi del nuovo impianto repubblicano»²⁸. Nonostante ciò, la Commissione affrontò i principali snodi cruciali, l'organizzazione del potere, i rapporti internazionali, le garanzie costituzionali, i diritti fondamentali e la forma di governo.

Le proposte avanzate dalla Commissione rappresentarono il punto di partenza delle scelte della Costituente. Ma alcune non superarono nemmeno l'approvazione della Commissione stessa, perché troppo avanzate e innovative. Tra queste, merita menzione la proposta di Giannini e T. Barbara di una rivoluzione copernicana del sistema di organizzazione amministrativa dello Stato, che avrebbe consentito di ridisegnare su nuove basi l'ordinamento statale, intitolata “*Sul riordinamento delle amministrazioni centrali*”. Si trattò di un lavoro distante dalla posizione del collegio, tanto che risulta agli atti come «documento che non riflette il punto di vista della Sottocommissione ma soltanto le opinioni personali dei relatori M.S. Giannini e T. Barbara».

Le strutture amministrative possono essere organizzate o secondo il criterio di assumere ad unità base di ripartizione delle amministrazioni stesse i ministeri e gli alti commissariati, ovvero secondo il criterio di assumere ad unità-base il gruppo dei servizi. Nella proposta si constatava che l'esperienza dei Paesi occidentali europei che avevano seguito il primo criterio non era stata felice. E ciò perché le «Amministrazioni centrali (erano) rimaste separate le une dalle altre, ciascuna con un proprio corpo di funzionari superspecializzati e quindi con mentalità deformata, ciascuna gelosa delle proprie competenze, e ciascuna, infine, restia a veder turbato l'ordine esistente e desiderosa, d'altra parte, di ingrandire l'ambito della propria sfera, con conseguente creazione di una quantità notevole di duplicazioni e, assai peggio, di competenze parziali e indefinite»²⁹. I due commissari avevano perciò una netta preferenza per il secondo criterio, seguito nei paesi anglosassoni, alla stregua del quale si sarebbe dovuto fondare l'organizzazione amministrativa sulla aggregazione dinamica dei servizi, istituendo il servizio dell'amministrazione civile dei culti, della protezione dagli incendi, delle carceri, delle professioni legali, della protezione dei minorenni e così via, mentre il raggruppamento dei vari servizi in unità organizzative più ampie si sarebbe dovuto lasciare all'esecutivo, che lo avrebbe stabilito di volta in volta, a seconda delle esigenze consigliate nel momento, dal modo di presentarsi dei pubblici interessi³⁰.

ora in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”*, cit., p. 51.

²⁸ E. Cheli, voce *I giuristi alla Costituente*, cit.

²⁹ Proposta di M.S. Giannini e T. Barbara “*Sul riordinamento delle amministrazioni centrali*”.

³⁰ Su questa proposta, si v. E. Balboni, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura, in Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, a cura di U. De Siervo, Bologna, 1980, p. 260.

La proposta rispondeva, inoltre, all'esigenza di separare la funzione amministrativa dalle ingerenze della politica, riservando la gestione degli interessi pubblici alle amministrazioni specializzate e sottraendole alle influenze dei partiti. Ma posizioni di questo tenore, originali e innovative, faranno il loro effettivo ingresso nel dibattito legislativo solo molto più tardi, verso il chiudersi del Novecento.

4. Giannini “costituente ombra” durante i lavori dell'Assemblea

La terza ed ultima fase del percorso costituente si sviluppa a partire dal marzo 1947 e coincide con il dibattito sviluppatosi in Assemblea. La rappresentanza politica prende qui piede sulla componente tecnica, le posizioni dei giuristi tendono a recedere rispetto agli accordi, al “patto costituzionale” che, pur tra le divisioni tra i partiti politici maggiori, conduce a larga maggioranza all'approvazione finale della Costituzione³¹. Rispetto a questo esito, previsto anzitempo dallo stesso Giannini, non possono che emergere più nette le ragioni del dissenso e la critica che «i costituenti non ebbero consapevolezza dei problemi autentici che in quel momento si ponevano per i pubblici poteri»³².

Il dibattito in Assemblea fu condotto dalle dirigenze dei partiti. Questi ultimi si preoccuparono di completare il progetto costituente, perseguendo i loro obiettivi politici e tentando di emarginare più possibile l'apporto dei giuristi tecnici, i quali avevano svolto un ruolo significativo nel percorso istruttorio che stava conducendo all'esito costituzionale³³. «Giannini nel 1948 è non solo preparato scientificamente, ma ha anche partecipato attivamente alla più importante attività politica del momento, la preparazione della Costituzione», eppure «con rammarico ha dovuto accettare che Nenni, che pure lo stimava e gli era legato, non lo presentasse tra i candidati alla Assemblea Costituente»³⁴. Nonostante tale esclusione formale, tendono a riaffiorare nel dibattito le sue idee anche per il tramite di un «fitto dialogo» e «proposte che egli passava a Lelio Basso, quello dei membri dell'Assemblea costituente che gli era più vicino»³⁵.

I lavori dell'Assemblea iniziarono senza un progetto di Costituzione. Dimostrando imparzialità ed equilibrio, e rispettando il mandato politico ricevuto, le Commissioni di studio del Ministero per la Costituente si limitarono ad adottare ampie relazioni. Con l'unico

³¹ Il testo finale fu approvato con 453 voti favorevoli e 62 voti contrari.

³² M.S. Giannini, *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione* (1979), in *Scritti*, vol. VII, Milano, 2005, p. 279.

³³ E. Cheli, voce *I giuristi alla Costituente*, cit., precisa come «accadde così che giuristi dotati di grande autorevolezza e prestigio personale e che erano stati in grado di svolgere un ruolo significativo nel corso della seconda fase (come Calamandrei o Perassi), videro molto ridotta la possibilità di trovare ascolto, mentre giuristi di generazione più giovane, ma organicamente collegati al tessuto organizzativo dei partiti maggiori (come alcuni dei giuristi di area democristiana e comunista) trovarono la strada abbastanza spianata per affermare, in una logica prevalentemente politica, le loro visioni di tecnici».

³⁴ S. Cassese, *Massimo Severo Giannini, l'eretico*, cit., prosegue: «questi erano monadi. Avevano sì qualche legame occasionale, ma era di carattere esterno (ad esempio, Giannini e Lavagna, con Mortati e Jemolo, per i lavori del Ministero per la costituente)».

³⁵ S. Cassese, *Massimo Severo Giannini, l'eretico*, cit.

vincolo della scelta istituzionale repubblicana fatta già dagli elettori, il progetto da sottoporre all'esame dell'Assemblea venne confezionato dalla Commissione dei 75, istituita nel luglio 1946, rispettando la proporzionalità dei rapporti di forza emersi dai risultati elettorali³⁶.

Lo svolgersi delle attività e lo scarso impegno dei componenti dell'Assemblea destarono sin da subito critiche da parte del giurista romano. Fin dalla discussione sui primi articoli della Carta Giannini esprime giudizi severi. «Ancora a Calamandrei, a Donati e a Nenni sono dovute le esposizioni più brillanti. Ma nel complesso la discussione ha confermato l'impreparazione costituzionale dei deputati all'Assemblea e la mancanza di impostazioni moderne dei problemi giuridici e sociali in molti illustri componenti di essa, come per esempio Nitti. Tuttavia, non si potrebbe pretendere dall'Assemblea italiana l'altezza di discussioni che caratterizzò l'assemblea di Weimar o quella cecoslovacca, le quali avevano una composizione tecnicamente superiore, e nelle Assemblee di tutti i tempi i discorsi non pregevoli hanno sempre di gran lunga prevalso sugli altri»³⁷. E ancora: «si sono iscritti a parlare quasi due centurie di oratori: non commetterebbe alcun peccato di intemperanza colui che affermasse che molti di essi sarebbero bocciati all'esame di diritto ed economia nelle scuole tecniche»³⁸.

Proprio la ritenuta carenza di esperti o di politici all'altezza dell'impegno assunto, mette in luce il suo ruolo di costituente ombra o "indiretto". «A mio parere» – scrive Giannini – è «assolutamente urgente dare un indirizzo unico ai compagni [che rappresentano il Partito nella commissione costituzionale] stabilendo un collegamento più efficiente tra essi e il Partito»³⁹. Nella veste di consigliere e consulente di membri dell'Assemblea Giannini ha contribuito all'ideazione e alla redazione di disposizioni normative, con una quasi istintiva attitudine a cogliere la dimensione del diritto come momento essenziale per consolidare le conquiste politiche e proiettarle verso traguardi nuovi. La norma diventa uno strumento necessario per dare corpo ad un progetto politico.

È evidente che tali collegamenti non hanno però sempre funzionato a dovere. Sulla forma di governo la visione di Giannini non ebbe successo. La sua proposta fu per un governo di tipo direttoriale, non etichettabile come parlamentare, né presidenziale o assembleare, ossia un governo ritagliato in modo sartoriale sullo Stato pluriclasse. Il regime parlamentare

³⁶ Tale commissione fu articolata in tre sottocommissioni, dedicate, la prima (composta di 18 membri, sotto la presidenza del democristiano Umberto Tupini) ai diritti e doveri dei cittadini; la seconda (composta di 38 membri, sotto la presidenza del comunista Umberto Terracini) all'ordinamento costituzionale della Repubblica; la terza (composta di 18 membri, sotto la presidenza del socialista Gustavo Ghidini) ai rapporti economici e sociali. Nella prima sottocommissione, le relazioni di apertura sul tema delle libertà civili vennero svolte, su linee ispiratrici molto diverse, da un giurista-politico come Giorgio La Pira e da un politico-giurista come Lelio Basso.

³⁷ M.S. Giannini, *Chiusura con ricatto della discussione sui primi sette articoli*, in «Europa socialista», 6 aprile 1947.

³⁸ M.S. Giannini, *I Soloni della Costituente verrebbero bocciati agli esami delle scuole tecniche*, in «Europa socialista», 20 aprile 1947.

³⁹ M.S. Giannini, *Lettera a Ivan Matteo Lombardo e Giuseppe Saragat*, cit., p. 1349, che prosegue «il problema sta per diventare delicato, per l'imminente inizio dell'elaborazione costituzionale: occorre non dimenticare che il progetto della commissione sarà peggiorato, certo non migliorato, dall'assemblea, e non ci si deve cioè illudere di poter rimediare poi».

«considerato la sovrastruttura costituzionale della società borghese», era «inadatto a governare le dinamiche di uno Stato democratico, pluriclasse», di converso «bisognava sottrarre la funzione di governo all'azione, potenzialmente disgregatrice del nuovo pluralismo sociale, politico ed economico»⁴⁰. Occorreva superare il dogma della separazione tra Stato e società e ripensare lo Stato come ordinamento generale di pubblici poteri. In questo quadro, il governo acquisiva la titolarità dell'indirizzo politico con la fiducia dell'assemblea legislativa, ma ad esso era assicurata stabilità potendo la sfiducia intervenire «solo con particolari cautele (maggioranza qualificata, deposito preventivo)»⁴¹. Il raccordo tra l'assemblea e il primo ministro era «assicurato dalla disciplina dei partiti politici e degli enti di autogoverno»; il popolo era «raccordato allo Stato dagli enti locali e dall'autogoverno, dai partiti e dagli organismi di autogoverno del campo dell'economia»⁴². Il potere normativo del potere esecutivo doveva essere vietato «all'infuori del decreto-catenaccio e del periodo di scioglimento delle Camere», l'iniziativa legislativa rimessa ad organi intermedi – vera anima della democrazia, «canali fondamentali attraverso cui si svolge la democrazia, e cioè i Consigli di gestione e gli altri istituti del campo economico, i sindacati, gli enti locali, i partiti»⁴³ – al governo è invece rimesso il compito di presiedere lo Stato-amministrazione.

Era una proposta di allargamento della base della rappresentanza politica e degli interessi originale e inedita rispetto agli schemi costituzionali finora sperimentati, ma che aveva un fondamento sull'analisi scientifica di Santi Romano e sull'assenza di mezzi istituzionali per rappresentare la società in seno allo Stato⁴⁴. Di sicuro era un progetto coraggioso, ma che si scontrò con un atteggiamento conservatore dei partiti e con la «mancanza di capacità realizzatrice, proprio oggi che abbiamo in mano lo strumento per poter fare, se non quello che pensavamo in partenza, per lo meno una buona metà di esso»⁴⁵.

Allo stesso modo l'Assemblea costituente dimostrò una scarsa sensibilità per il tema dei partiti politici, ai quali secondo Giannini andava attribuito un ruolo costituzionale. I partiti dovevano essere riconosciuti dall'ordinamento raggiungendo una certa percentuale di voti, altrimenti non erano inquadrabili come partiti, e tale legittimazione gli attribuiva il potere di impugnare le leggi per incostituzionalità. Questa proposta compare in un testo presentato da Lelio Basso nella I Sottocommissione dell'Assemblea: «ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di 500 mila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi». Sebbene vi fosse l'adesione dei partiti maggiori su una previsione così costruita, «probabilmente per scarsa diligenza (o per cattiva

⁴⁰ M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, cit., p. 259.

⁴¹ M.S. Giannini, *Lo Stato democratico repubblicano* (1946), relazione al XXIV Congresso nazionale del PSIUP, pubblicata nel *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*, ora in *Scritti*, vol. II, Milano, 2002, p. 733.

⁴² M.S. Giannini, *Lo Stato democratico repubblicano*, cit., p. 734.

⁴³ *Idem*, p. 730.

⁴⁴ M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini*, cit., p. 260.

⁴⁵ M.S. Giannini, *Lettera a Ivan Matteo Lombardo*, cit., p. 1349.

volontà) della presidenza della Commissione dei 75»⁴⁶, «il testo non fu coordinato tra la I e la II Sottocommissione, cosicché l'Assemblea Plenaria si ritrovò a votare solo la prima parte dell'articolato, che diventò l'attuale art. 49 Cost.»⁴⁷.

Ben diverso, invece, è l'esito della battaglia sui diritti e sul valore centrale da riconoscere al concetto di «persona», anticipando anche un'idea di cittadinanza appunto come fascio dei diritti fondamentali della persona, che la seguono e la garantiscono quale che sia il luogo in cui si trova, dando così nuovo fondamento all'internazionalismo. È nota, del resto, l'attenzione alla persona che è costante nella visione di Giannini sui diritti sociali, quali diritti soggettivi fondamentali e inalienabili dell'uomo, come le libertà civili: per garantirli occorre fare in modo che siano diritti soggettivi ad una prestazione opponibili all'amministrazione e giustiziabili, per proteggerli sono necessari i servizi pubblici. Proprio dal «connubio» tra il concetto di patrimonio naturale e inalienabile dell'individuo e protezione dello Stato «contro i fatti sociali indipendenti dalla volontà, che perturbano il libero svolgimento della propria vita di persona o ne impediscono lo sviluppo»⁴⁸ nasce l'idea dell'eguaglianza sostanziale. A sorreggere questo impianto interviene la scelta di una costituzione rigida⁴⁹, dal momento che «una legge in contrasto con la disposizione che pone la garanzia, possa essere impugnata dinanzi alla Corte costituzionale e dichiarata incostituzionale»⁵⁰.

Qui gioca un ruolo fondamentale anche una relazione di amicizia, tralasciando altre influenze come quella del Piano Beveridge. «Pochi incontri sono stati così fruttuosi come quello, avvenuto nella temperie costituente, tra Lelio Basso e Massimo Severo Giannini, accomunati dalla capacità di guardare lontano e dalla consapevolezza della necessità di rinnovare i fondamenti dell'ordine istituzionale e gli strumenti giuridici per ciò necessari»⁵¹. Nel complesso l'affermazione del principio dell'eguaglianza sostanziale fu – come è stato efficacemente scritto – una storia «di convergenza tra socialisti, cattolici e comunisti»⁵².

Questa amicizia in qualche modo viene a stravolgere l'ordine valoriale dello Stato liberale, affermando che il rispetto della libertà deve andare di pari passo con l'attuazione della

⁴⁶ L'episodio è narrato in L. Basso, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, I, Milano, 1966, p. 142, e si aggiunge «in realtà il Partito socialista non aveva allora che una scarsissima sensibilità, e ancor meno preparazione, per questi problemi, e fu merito grande del prof. Massimo Severo Giannini aver richiamato l'attenzione dei dirigenti del partito sull'importanza ch'essi avrebbero rivestito anche per il futuro del popolo italiano».

⁴⁷ Così in M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini*, cit., p. 265.

⁴⁸ M.S. Giannini, *I rapporti tra Stato e cittadini attinenti alla eguaglianza e alla solidarietà sociale*, allegato al verbale n. 30 della seduta del 15 maggio 1946, in *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 678. Come ivi precisato, «la protezione sociale, in tutte le sue forme, dovrà essere un servizio pubblico. I cittadini avranno diritto all'assistenza sanitaria; all'assistenza per incapacità al lavoro prodotta da età o da malattia o da infortunio; la protezione delle madri e dei fanciulli dovrà prendere corpo in diritti, che potranno essere eventualmente esercitati da altri soggetti, in rapporto di sostituzione».

⁴⁹ M.S. Giannini, *Relazione preliminare sul tema "Rigidità o flessibilità della Costituzione"*, in *Alle origini*, cit., p. 123, che precisa la Commissione ritiene di prospettare «l'opportunità che la Costituzione sia una Costituzione rigida, sì, ma in modo relativo, cioè a dire che il congegno per attuare la modificazione costituzionale sia semplice e di facile applicazione», «allo scopo precipuo di impedire che vengano attuati mutamenti costituzionali senza un'attenta ed accurata ponderazione».

⁵⁰ M.S. Giannini, *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici* (1952), in *Scritti*, vol. III, cit., p. 734.

⁵¹ S. Rodotà, «Compagni di strada». Lelio Basso e Massimo Severo Giannini, in *Pol. dir.*, 2005, p. 677 ss.

⁵² S. Cassese, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, 2017, p. 5 ss.

giustizia. La rilevanza del secondo comma dell'art. 3, che sancisce con una clausola generale il principio dell'eguaglianza sostanziale, sul quale aveva molto lavorato Lelio Basso, sta nel suo non essere una mera enunciazione formale, bensì un principio di democrazia sostanziale. «Passò così l'art. 3, il cui secondo comma è certo cosa pregevole: È compito della Repubblica — esso dice — rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia [nel testo definitivo diverrà “del Paese”]. Questo comma costituisce una vera novità nel campo costituzionale, non avendo alcun precedente, neppure nelle costituzioni socialiste, ed è degno della massima attenzione»⁵³.

5. Il giudizio sulla Carta costituzionale: molte critiche, pochi elogi

«Dalle elezioni non uscì affatto quel pieno di persone, di esperti, che tutti noi ci attendevamo: ne uscì un piccolo numero, e ciò ebbe un risultato anche negativo, in quanto portò all'abbandono di campo di taluni dei vecchi esperti, sfiduciati ormai sul futuro del Paese. Fu un male, non lo fu, lo dirà la storia: il fatto è però certo, né è spiegato dal giudizio circa l'insufficienza dei “politici”, che pur si suole addurre, perché invero il fatto fu molto più profondo e ampio di quanto si reputi comunemente. Il risultato è comunque noto: una Costituzione sulla quale il giudizio è ormai quasi unanime: splendida per la prima parte (diritti-doveri) banale per la seconda (struttura dello Stato, che in effetti è una cattiva applicazione di un modello (lo Stato parlamentare) già noto e ampiamente criticato»⁵⁴.

Il giudizio di Giannini sulla Carta costituzionale fu particolarmente duro. Pure sulla parte dedicata ai principi e ai diritti non ci fu sempre consonanza di valutazioni. Troppo numerosi sono i rinvii al parlamento, al punto che la prima parte potrebbe risolversi «in una segnalazione di strade al legislatore futuro»⁵⁵. Generiche risultano essere le norme di principio, «su 20 articoli dedicati ai diritti di libertà ve ne sono 16 che rimandano alla legge e quindi soggiacciono alla volontà del legislatore futuro; gli articoli di principio sono redatti in modo larghissimo, sì da perdere ogni efficacia»⁵⁶. Sarebbe stato meglio «mettere nella Costituzione norme molto minuziose, per quanto attiene alla libertà dei cittadini, sì da

⁵³ M.S. Giannini, *Chiusura con ricatto della discussione sui primi sette articoli*, cit. Come sottolinea C. Franchini, «del principio di eguaglianza Giannini e Basso discussero a lungo, perché le questioni erano complesse. Il punto fondamentale fu quello del contenuto della norma, in quanto occorreva cercare il modo di affermare il principio in termini di democrazia sostanziale, evitando di proporre una mera enunciazione formale. In tale occasione, Giannini, innanzitutto, capì, con felice intuizione, che occorreva scindere la norma in due parti, dedicando la prima all'uguaglianza formale e riferendo la seconda, concepita come norma programmatica, all'uguaglianza sostanziale; poi, elaborò due distinte stesure del testo, l'una più moderata, l'altra più progressista; infine, ne ragionò con Basso, giungendo a scegliere una formulazione molto simile a quella che in seguito venne approvata dall'Assemblea costituente (proprio su proposta di Basso, che si avvale dell'appoggio di Rossetti)».

⁵⁴ M.S. Giannini, *Introduzione*, in *Il Ministero per la costituente*, cit., p. 2.

⁵⁵ M.S. Giannini, *A metà della Costituzione*, in “Avanti!”, 26 giugno 1947. Queste citazioni sono contenute in M. D'Alberti, *Giannini dalle pagine dei giornali: il tracollo del sistema istituzionale e le riforme necessarie*, cit., p. 909 ss.

⁵⁶ M.S. Giannini, *A metà della Costituzione*, cit.

segnare il punto preciso fino al quale le libertà stesse sono tutelate. È un criterio del quale vi sono precedenti illustri e che garantisce il cittadino contro le velleità del legislatore futuro e contro l'autorità, perché se questa supera il limite il cittadino può immediatamente azionare i congegni per chiamarla responsabile»⁵⁷.

Anche la seconda parte della Costituzione non viene risparmiata da critiche severe. Il bicameralismo produce inefficienze, può ostacolare le decisioni, e la seconda Camera rischia di essere «un generatore di disordini in più»⁵⁸. Occorrerebbe un assetto costituzionale improntato ad un più spiccata decisionalità, quando invece le Camere si muovono come «orsi bianchi [...] i quali procedono secondo la loro natura di tardigradi»⁵⁹. Per evitare situazioni di stallo servono leggi elettorali fondate sul maggioritario e partiti politici ridotti nel numero. Questi nodi non sono risolti nella Costituzione e resteranno per lungo tempo – se non tuttora – problemi insoluti.

6. Il realismo giuridico e la delusione per l'assenza di una nuova cultura democratica

Giannini fu un severo indagatore della realtà, uno studioso che aveva l'ambizione di non disgiungere mai il compito dell'accademico da quello del cittadino. La stagione costituente fu per lui al riguardo un primo importante banco di prova.

Non fu un costituente che sedette in Assemblea e non ebbe la possibilità di esprimersi come alcuni attori protagonisti nel dibattito. Ma la spiccata sensibilità politica, la costante attenzione per i temi cruciali del Paese, il suo metodo di lavoro ne fecero una personalità impegnata nel laboratorio costituzionale, quasi un ideatore occulto della Carta stessa⁶⁰.

Con il suo stile secco, limpido, ha saputo tracciare le linee di un percorso. È vero che la Costituzione in linea generale altro non era che una «convenzione tra le classi sociali, nella quale alcune classi si garantiscono alcuni diritti o alcuni istituti che loro interessano; altre classi si garantiscono alcuni altri diritti o alcune barriere all'esercizio di potestà dei pubblici poteri»⁶¹. Eppure, nel particolare momento storico italiano, il risultato costituzionale risulta essere una operazione culturale di importante significato, nella quale le vicende di alcuni capitali istituti giuridici sono vicende costituzionali, nel senso pieno dell'espressione, da cui discende la distribuzione dei poteri reali all'interno dello Stato, anche per cogliere la trama dei diritti quale si ricava dalle regole ordinamentali.

⁵⁷ M.S. Giannini, *A metà della Costituzione*, cit.

⁵⁸ M.S. Giannini, *A metà della Costituzione*, cit.

⁵⁹ M.S. Giannini, *Cervelli di prim'ordine senza braccia e gambe*, in "Corriere della Sera", 7 ottobre 1988, a proposito delle leggi sull'università.

⁶⁰ Cfr. *Costituzione e Stato pluriclasse. Intervista a M.S. Giannini*, a cura di D. Corradini, in *Prassi e teoria. Rivista di filosofia della cultura*, 1980, p. 275-289, ora in M.S. Giannini, *Scritti*, vol. VII, Milano, 2005, p. 449 ss. Si v. altresì G. Melis, *Recensione ad alcuni volumi sull'età costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 505.

⁶¹ Secondo Rodotà per Giannini nella interpretazione che egli dava della Costituzione repubblicana.

Per Nenni «la Costituente presuppone la coscienza nel Paese della insopprimibile esigenza di una rivoluzione democratica, presuppone la denuncia quotidiana di ogni deviazione opportunistica, presuppone un clima nel quale la coscienza dei problemi non sia sacrificata a situazioni di emergenza»; «il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino ad oggi ristretta a pochi specialisti»⁶². Coscienza del Paese e affermazione della democrazia: concetti che richiedono tempo e risorse per porre adeguate radici. Il processo costituente ha avuto natura pluralista, ma si è anche giovato di una fase istruttoria lunga e graduale, in cui occorre mediare tra culture diverse radicate nella storia politica e partitica, rispetto alla quale il lavoro conclusivo dell'Assemblea rappresenta solo una sintesi.

Di questo processo istruttorio Giannini fu un sicuro protagonista, nella convinzione dell'importanza di un clima di alta tensione ideale, nonché di un'opera di educazione politica⁶³. Il Paese aveva bisogno di essere informato su una serie di problemi la cui conoscenza era riservata a pochi specialisti. «L'apporto degli studiosi, appartenenti a diverse correnti politiche, poteva fornire una coscienza critica delle questioni da dipanare per sistemare il futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato»⁶⁴. Un'opera innanzitutto didattica e divulgativa intorno alla Costituente e ai problemi della Costituzione da fare, ma che aveva il pregio di aprire un contatto diretto tra cittadini e scelte politiche, una circolazione di idee e di proposte che è riuscita in un momento di estrema tensione a tenere vivo l'attesa e la speranza sul risultato costituzionale. Con metodi anche molto moderni, se visti con gli occhi di oggi, basti pensare alla rubrica “Voti-Proposte-Opinioni”, pubblicata sul “Bollettino”, che consentiva a chiunque in una sorta di tribuna democratica di esprimere il proprio punto di vista sui problemi su cui si sarebbe esercitata l'attività della Costituente. O all'istituzione dei “corrispondenti” nelle principali città italiane, ossia persone qualificate chiamate a svolgere “punti di appoggio”, a cui ci si poteva rivolgere per esporre la propria opinione o su altri argomenti.

Valgono il metodo e lo stile a mettere in luce il modo in cui si realizza in Giannini la rappresentazione del “realismo giuridico”, applicato alla pratica di lavoro. Il suo realismo, infatti, non si risolve in una semplice critica anti-concettualista, ma intuisce che occorre riconoscere nei fatti reali, nel comportamento dei giudici e dell'amministrazione le linee portanti dell'analisi. D'altra parte, «la critica del sistema, mai disgiunta dall'indicazione di proposte e di rimedi, rappresenta una costante del pensiero gianniniano»⁶⁵. Se nel realismo

⁶² P. Nenni, *Politique d'abord*, in “Avanti!”, 11 luglio 1945.

⁶³ Lettera di Pietro Nenni a Giannini, in *Dalle «Carte Giannini»*, cit., p. 1347, in cui esprimendo la riconoscenza per la preziosa collaborazione si aggiunge «è merito tuo l'organizzazione tecnica del Ministero e l'impulso dato agli studi sulla Costituente con il “Bollettino”, con la collana degli “Studi storici per la Costituente”, con i “booklets”, con le altre importanti pubblicazioni promosse dal Ministero che – unitamente alle fondamentali relazioni delle Commissioni economica, degli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, del lavoro – pongono a disposizione dei deputati alla Costituente e degli studiosi le basi teoriche e gli elementi di fatto per procedere alla elaborazione della nuova costituzione italiana».

⁶⁴ P. Nenni, Lettera, in *Alle origini della Costituzione*, cit., p. 44.

⁶⁵ M. D'Alberti, *Giannini dalle pagine dei giornali: il tracollo del sistema istituzionale e le riforme necessarie*, cit., p. 911.

giuridico Giannini reintegra nella normazione tutto ciò che vi era stato escluso, con lo stesso metodo è decisivo fornire una coscienza critica e aprire un contatto diretto con i cittadini. Il sistema concettuale deve essere confrontato con l'esperienza della fattispecie concreta, serve un rapporto, un dialogo tra gli istituti e i principi costituzionali, per includere ogni esperienza giuridica, come gli ordinamenti sezionali, sotto un'unica matrice ordinamentale, senza farne una monade o una struttura frammentaria. Se nessun luogo dell'ordinamento è indegno d'essere indagato, anzi proprio la sua esplorazione integrale è l'unica che può restituircene pienamente il significato e la collocazione, allo stesso modo nessuna iniziativa di informazione è da scartare nell'opera di graduale ripresa della vita democratica nell'Italia liberata.

Nonostante ciò il giudizio di delusione compare, il lavoro finale non soddisfa le aspettative, restano ispirazioni e istanze difficili da comporre. D'altra parte, come esposto da Jemolo, «cento anni di esperienza hanno mostrato il limitato valore di tutte le formule di Carte costituzionali, di trattati internazionali, di codici. Non è possibile che un foglio di carta sbarri la via alle passioni umane, agli interessi, nonché alle aberrazioni e alle follie. Se dietro ogni garanzia costituzionale non c'è una forza vigile, non ci sono cuori caldi, la Carta sarà travolta dal fatto»⁶⁶.

Da questa fase di fermento e di travaglio, anche per mancanza di entusiasmo, non scaturì in altre parole una nuova cultura democratica, mancava metodo e ricerca dell'efficienza. La Costituente aveva in parto fallito la sua missione, non essendo riuscita a costruire istituzioni idonee a porre in essere in modo efficace i presupposti di una democrazia, considerato che fino ad allora l'Italia aveva avuto un regime non democratico.

L'età costituente realizza una frattura, una rottura con il passato realizzata con mezzi costituzionali, ma questi non sono sufficienti a dare vita ad un sistema di istituzioni pubbliche efficaci all'interno dell'ordinamento pluriclasse. I partiti non sono in numero contenuto, le forme di governo funzionano male. Lo sguardo sul futuro di Giannini non sembra trovare soddisfazione nel testo della carta, basti pensare alla ricerca della efficace decisionalità delle istituzioni pubbliche all'interno di un ordinamento pluralistico, ove molteplici interessi confliggenti devono essere valutati adeguatamente, giungendosi a soluzioni giuste e rapide al tempo stesso.

⁶⁶ A.C. Jemolo, *Punto di partenza*, in "Giornale dell'Emilia", 2 gennaio 1948.