



## EGIDIO TOSATO\*

di Fernanda Bruno \*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Periodo padovano. - 3. Periodo precostituente e costituente. - 4. Periodo repubblicano. - 5. Conclusione.

### 1.Introduzione

**E**gidio Tosato, giurista e costituente illustre, professore di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano dal 1939, è chiamato nel 1962 a ricoprire la cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato e poi di Istituzioni di Diritto Pubblico nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma<sup>1</sup>. Nella Relazione redatta da Riccardo Monaco si sottolinea lo spessore della speculazione scientifica, lo scrupolo della ricerca, l'approfondimento dei problemi del diritto pubblico generale, la padronanza del diritto costituzionale e del diritto amministrativo, qualità bene espresse in tutte le sue opere e già negli scritti del periodo padovano. Infatti Tosato, laureatosi in Giurisprudenza nella Università di Padova, è stato allievo di Donato Donati, insigne Maestro, punto di riferimento per molti giuristi.

Mi soffermerò brevemente su alcuni dei suoi primi lavori, sull'attività precostituente e costituente, nonché sugli studi del periodo repubblicano.

\* 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.

\*\*Già Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università "La Sapienza" di Roma.

<sup>1</sup> Per un rapido *excursus* su alcune figure di giuspubblicisti chiamati a ricoprire le cattedre di Istituzioni di Diritto pubblico, di Diritto costituzionale italiano e comparato, di Diritto amministrativo nella Facoltà di Scienze politiche di Roma negli anni '50-'60 sia consentito il rinvio a F.BRUNO, *I Giuspubblicisti della Facoltà di Scienze Politiche Anni '50-'60*, in F.LANCHESTER (a cura di), *Passato e presente delle facoltà di scienze Politiche*, Milano, Giuffrè, 2003, pp.143 sss.

## 2. Periodo padovano

Nella prima monografia *Le leggi di delegazione* (Padova, 1931) -che come è stato scritto «costituisce ancor oggi un punto di riferimento costante per la dottrina costituzionalistica italiana»<sup>2</sup> -Tosato si occupa di un problema cruciale degli anni '30, cioè del rafforzamento dell'Esecutivo in uno degli aspetti più preoccupanti: «il fenomeno di evasione della funzione legislativa dal potere legislativo verso il potere esecutivo»<sup>3</sup>. Come scrive nell'introduzione, la materia è stata “pensata” in termini rigorosamente giuridici e «nello svolgimento è stata bandita ogni considerazione di carattere politico»<sup>4</sup>. Tuttavia avverte che i risultati dell'indagine potranno essere utili per la valutazione politica dell'istituto, in quanto «Può darsi che una migliore informazione giuridica induca a talune rettificazioni nel campo della valutazione politica»<sup>5</sup>: il rapporto diritto-politica è ben delineato. Egli ribadisce con forza le ragioni dello Stato di diritto ed è a favore di una interpretazione restrittiva dell'istituto della delegazione legislativa contro le inclinazioni antiparlamentaristiche della cultura fascista.

La necessità di rispettare il ruolo legislativo delle Camere, nella salvaguardia della separazione dei poteri, sarà ribadita anche in Assemblea Costituente. Si ricordi ad es. l'intervento in II Sottocommissione volto a inserire la locuzione “per tempo limitato” relativamente alla disciplina della delega legislativa<sup>6</sup> e l'intervento in Assemblea contro i decreti-legge<sup>7</sup>.

In altri scritti del periodo padovano - quali *La Cittadinanza delle persone giuridiche* (Padova, 1932) e *I criteri per la determinazione della cittadinanza delle persone giuridiche (considerazioni preliminari)* (Padova, 1932) - si rinviene l'attenzione di Tosato alla partecipazione attiva dei cittadini e alle formazioni sociali che si risconterà anche negli interventi in Assemblea Costituente e nei lavori del periodo repubblicano.

## 3. Periodo preconstituente e costituente

Tosato ampiamente conosciuto ed apprezzato nel mondo accademico e in quello dell'associazionismo cattolico<sup>8</sup> è fra le persone che, per la loro competenza specifica, la costituenda Democrazia cristiana contatta per arrivare alla elaborazione del programma.

Nell'Archivio di Giuseppe Spataro si rinviene uno scritto dell'8 agosto 1943 in cui Tosato anticipa quello che sarà il *leit-motiv* di molte sue proposte alla Costituente: la riduzione del numero dei partiti come condizione prima per un governo stabile<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Così A.A.CERVATI, *La delega legislativa ed il potere regolamentare nel pensiero di Egidio Tosato*, in M.GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010, p.348.

<sup>3</sup> V.E.TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, Cedam, 1931, p.1.

<sup>4</sup> *Ivi*, p.3.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> V. AC, II Sc, vol.VII, seduta 12 novembre 1946, pp.1295-1297.

<sup>7</sup> V.AC., vol.IV, seduta 17 ottobre 1947, p.3341.

<sup>8</sup> E' fra i fondatori del Circolo vicentino della FUCI (Federazione universitaria cattolica italiana) e ne assume la presidenza negli anni 1920-21 e 1923-1924. Nel 1923 presenta al Congresso nazionale della FUCI svoltosi ad Assisi la relazione “*Cattolicesimo e Neoidealismo. Aspetto giuridico-sociale*”, in cui tratta delle figure e del pensiero di Benedetto Croce e di Giovanni Gentile, punti di riferimento importanti del Neoidealismo, che raccoglie ampi consensi e viene pubblicata nella rivista *Studium* (n.9-10, 1923, pp.557-577). Su questa relazione v. il vescovo P.NONIS, *Le radici di una formazione culturale*, in *Ricordo di Egidio Tosato nel 50° della Costituzione*, Quaderno 6, Comune di Vicenza, 1998, pp.19 ss.

<sup>9</sup> V. lettera 8 agosto 1943, in G.FANELLO-MARCUCCI, *Alle origini della democrazia cristiana, 1929-1944*, Morcelliana, Brescia, 1982, p.67, in cui dopo aver scritto che ha letto con attenzione le “Idee ricostruttive” sottolinea: «Ritengo infatti essenziale che ogni

Del resto già nel *Corso di costituzioni straniere. La Costituzione dell'Impero germanico. Appunti tratti dalle lezioni di Donato Donati* del 1926, da lui curate, si rimarcava che gli inconvenienti verificatisi nella prassi weimariana erano da attribuirsi piuttosto che alla forma di governo in sé «particolarmente al progressivo frazionamento e moltiplicarsi dei partiti nella vita sociale degli Stati»<sup>10</sup>.

Inoltre Tosato partecipa alla XIX Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia, tenutasi a Firenze (22-28 ottobre 1945) sul tema *Costituzione e Costituente*, con la magistrale relazione *Garanzia delle leggi costituzionali*<sup>11</sup>, in cui collegandosi al dibattito sul moderno costituzionalismo liberal-democratico e ai «luminosi esempi che emergono dallo studio del diritto comparato», individua nella garanzia giurisdizionale «la condizione imprescindibile affinché il governo della maggioranza non si tramuti nella dittatura della maggioranza e la minoranza non venga perseguita, calpestata e soppressa»<sup>12</sup>. Di qui l'esigenza di una Corte costituzionale sul modello di altre Corti straniere come fondamento della libertà e della democrazia. Di qui anche i suoi interventi alla Costituente sulle competenze e sulla composizione della Corte<sup>13</sup>.

Dopo aver preso parte ai lavori della Commissione Forti, precisamente a quelli della Sottocommissione «Organizzazione dello Stato», è eletto deputato all'Assemblea Costituente (nella lista nazionale della Democrazia cristiana) e svolge un'attività notevole dando un importante contributo ai lavori, soprattutto a quelli della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (Commissione dei 75) nel ruolo di relatore per il potere esecutivo.

Per l'economia del presente lavoro mi limito qui ad accennare ai principali interventi che bene testimoniano la sua cultura giuridica e in specie i suoi studi comparatistici.

E' subito da sottolineare che in tutte le sue proposte Tosato si mostra consapevole che uno dei problemi principali che le costituenti del II dopoguerra dovevano affrontare era quello del rafforzamento dell'Esecutivo<sup>14</sup> e, con la robustezza del suo pensiero costituzionalistico e con realismo politico, prospetta soluzioni adeguate alla necessità di una unitaria ed efficiente direzione della politica governativa.

---

partito e così anche la democrazia cristiana -nell'interesse proprio e nell'interesse generale, per l'avviamento ad un solido governo rappresentativo e responsabile- concreti -sia pure con le necessarie cautele- il proprio programma, abbandonando le troppo comode e nocive generalità. Per tal modo si potrà forse raggiungere anche una certa riduzione fra partiti, tanto indispensabile per la formazione di un governo relativamente stabile».

<sup>10</sup> Per il giudizio di Egidio Tosato sulla Costituzione di Weimar v. S.BARTOLE, *L'attenzione di Tosato costituente all'esperienza di Weimar*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, cit., pp.233 ss.

Sull'influenza dello spettro weimariano sulle proposte dei costituenti italiani sia consentito rinviare a F.Bruno, *La Costituzione di Weimar e la Costituente italiana*, in F.LANCHESTER, F.BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, pp.95 ss.

<sup>11</sup> V. E.TOSATO, *Garanzia delle leggi costituzionali*, in *Costituzione e Costituente*, Atti della XIX Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia, Firenze 22-28 ottobre 1945, Roma, ICAS, ARCE, 1946, pp.131-149

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.147.

<sup>13</sup> Sull'apporto di Tosato v. F.BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, pp.50-52.

<sup>14</sup> Sui problemi che i costituenti dovevano affrontare v. le riflessioni di U.DE SIERVO, *I cattolici democratici e le scelte della Costituente*, in N.ANTONETTI, U.DE SIERVO, F.MALGERI (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, Roma, Rubbettino, 2017, pp.220-223.

Come scrive Giuliano Amato nella *Presentazione agli Scritti in onore di Tosato*, egli è stato tra i pochi che si sono battuti «non solo per un Esecutivo stabile, ma per un assetto costituzionale nel suo insieme capace di produrre decisioni efficaci»<sup>15</sup>.

Nel corso della discussione in II Sc. sulla forma di governo, accanto alla voce isolata di Piero Calamandrei che si leva a favore del sistema presidenziale è quella di Tosato che si distacca dalle posizioni sostenitrici del regime parlamentare<sup>16</sup>. Il suo progetto prevede un Presidente del Consiglio, sovraordinato ai ministri, designato con voto dalle Camere, sulla base di una lista predisposta dal Capo dello Stato previa consultazione delle forze politiche; questa designazione, cui segue la nomina presidenziale, equivale a fiducia parlamentare. Per provocare la rimozione del Presidente del Consiglio così nominato occorre una mozione di sfiducia approvata a maggioranza assoluta e - questo è un punto importante - al fine di impedire le lunghe crisi governative, tanto dannose per il funzionamento delle istituzioni, il primo firmatario della mozione diventa il nuovo Presidente del Consiglio.

La “contaminazione” doveva avvenire quindi con il rafforzamento del Presidente del Consiglio e con l'immissione di un congegno la *mozione di sfiducia costruttiva*, che sarà adottato dai costituenti di Bonn, volto a favorire una bipolarizzazione di forze politiche<sup>17</sup>.

Tosato abbandonerà la sua proposta perché si rende conto, nel corso delle riunioni oltre che nei colloqui con esponenti del suo partito, che prevalevano le opinioni contrarie, ma cercherà di salvarne i principi ispiratori al fine di soddisfare le esigenze sempre più pressanti di stabilità, unità ed efficienza dell'Esecutivo e di evitare il ripetersi di degenerazioni parlamentaristiche.

Sulle sue posizioni giocano, a parte l'esperienza prefascista e la tragica esperienza weimariana, la prassi della III Repubblica francese e il dibattito dottrinale svoltosi in Francia negli anni '30. Si ricordi ad es. la posizione di Georges Burdeau contro i pericoli del “dispotismo dell'Assemblea” e della crisi dell'autorità<sup>18</sup> o la tesi di Emile Giraud per il quale l'Esecutivo è il punto debole della democrazia<sup>19</sup>. Del resto lo stesso Boris Mirkiné- Guetzévitch, che pure difendeva strenuamente nei suoi scritti le istituzioni parlamentari, riconosceva la necessità di un rafforzamento dell'Esecutivo, anzi rimarcava che «il vero parlamentarismo» risiede nella forza dell'Esecutivo; a suo avviso l'Esecutivo forte «n'est pas une déviation de la démocratie, mais une nécessité technique du régime de la liberté»<sup>20</sup>.

Inoltre non è da sottacere, con riferimento alla Costituente francese del 1946, il progetto De Menthon e la posizione del MRP a favore di un rafforzamento dell'Esecutivo puntando su due organi: un Presidente della Repubblica che “regna” e un Presidente del Consiglio che “governa”<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> G.AMATO, *Presentazione*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol.I, Milano, Giuffrè, 1984, p.IX.

<sup>16</sup> Sulle varie posizioni relative alla forma di governo v. sinteticamente G.AMATO-F.BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, vol.III, Milano, Giuffrè, 1984, pp.5-60.

<sup>17</sup> V.AC, II Sc., vol.VII, seduta 5 settembre 1946, pp.934-936.

Su questa proposta v. F.BRUNO, *Il problema del governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato*, in *Il Politico*, 1981, pp.127 ss; IDEM, *Egidio Tosato*, in *Il Parlamento italiano 1861-1987*, vol.XIV, Milano, Nuova CEI informatica, 1989, p.52.

<sup>18</sup> V.G.BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, trad.it., Milano, Comunità, 1950, p.20.

<sup>19</sup> E.GIRAUD, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1938.

<sup>20</sup> V.B.MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, in *Revue du droit public*, 1932, p. 329.

<sup>21</sup> V. F.DE MENTHON, *Vers la Constitution de la quatrième République*, in IDEM, *Vers la quatrième République*, Paris, Hachette, 1946, pp.15 ss e l'accurato saggio di U.DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, t.I, Bologna, Il Mulino, 1980, soprattutto pp.298-307.

Tosato bene evidenzia la sua posizione a favore di un Esecutivo forte nella relazione sul Capo dello Stato e sul Governo e nel conseguente articolato<sup>22</sup>. In particolare, nel progetto dell'illustre costituzionalista, al Presidente della Repubblica, differentemente da quanto disposto nella Costituzione francese del 1946, non è attribuita una funzione meramente simbolica: a lui spetta la nomina del Primo Ministro e lo scioglimento delle Assemblee con il solo limite dei pareri dei Presidenti delle due Camere. E proprio per evitare che il Capo dello Stato si trovi in posizione di dipendenza rispetto al Parlamento (l'esperienza francese della terza Repubblica era paradigmatica al riguardo) Tosato si discosta dalle proposte a favore dell'elezione parlamentare e ne propone l'elezione da parte di un collegio elettorale costituito non solo dalle due Camere riunite ma anche dai Presidenti delle Assemblee e delle deputazioni regionali, così da permettere un collegamento tra Stato e regioni.

Merita tener presente che l'inserimento dei rappresentanti regionali nel collegio elettorale rispondeva al disegno di Tosato di uno Stato regionale con accentuazione quasi federale. In specie, superando i limiti del centralismo statale, contro le posizioni a favore di un regionalismo meramente amministrativo, egli vedeva nella regione uno strumento atto a promuovere il consolidamento delle libertà democratiche, l'equilibrio economico-politico fra le diverse parti del territorio dello Stato, nonché una radicale riorganizzazione della burocrazia<sup>23</sup>. Si aggiunga che egli ipotizzava una seconda Camera non molto distante da una Camera federale<sup>24</sup>.

Quanto poi al Governo, Tosato così spiega nella relazione: «occorre che il Governo governi e non si trasformi in una commissione parlamentare»<sup>25</sup>. Pienamente consapevole dell'importanza e della necessità di una vera direzione della politica governativa, mira ad evitare "*die Führungsschwäche*" dei governi, tallone di Achille dei regimi parlamentari di vari Paesi. Nello schema presentato, il Primo Ministro non è un *primus inter pares*<sup>26</sup>, è il solo responsabile della politica generale del Gabinetto ed ha tutti i poteri necessari per contrastare le tendenze centrifughe ed assicurare l'unitarietà d'azione tanto difficilmente raggiungibile in governi di coalizione. Come sottolinea in uno scritto pubblicato su "Le Cronache sociali" nel 1947 (*Legittimità del Governo*) «Il governo di coalizione è estraneo alla natura, al significato e alla logica del Governo parlamentare.»<sup>27</sup>.

Questa posizione è però largamente minoritaria e fortemente criticata dalle varie forze politiche; non mancano atteggiamenti discordi neppure nell'ambito democristiano. Come ha ricordato Antonio Maccanico - in quel periodo giovane funzionario della Camera - Tosato spesso ripeteva riguardo ai suoi colleghi costituenti: «Questi sono ossessionati dal duce»<sup>28</sup> e anche - si può aggiungere - dallo spettro di Weimar.

<sup>22</sup> La relazione insieme all'articolato, predisposto per conto del comitato di studio sul potere esecutivo, sono pubblicati in *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma, Studium, 1947, pp.173-181.

<sup>23</sup> AC, II Sc, vol.VII, seduta 31 luglio 1946, p.880 e seduta 1 agosto 1946, p.888. Sulla posizione di Tosato riguardo alle autonomie territoriali v.U.DE SIERVO, *Egidio Tosato e la nascita delle Regioni*, in M.GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, cit., pp.209 ss..

<sup>24</sup> AC, II Sc, vol.VII, seduta 25 settembre 1946, p.1098.

<sup>25</sup> V. *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, cit., p.176.

<sup>26</sup> Per Tosato «La concezione del Primo Ministro come di un *primus inter pares* è superata, è inaccettabile» (AC. II Sc, I sez, vol.VIII, seduta 9 gennaio 1947, p.1807).

<sup>27</sup> E.TOSATO, *Legittimità del Governo*, in *Cronache sociali*, n.4, 1947, p.3.

<sup>28</sup> Così A.MACCANICO, *Egidio Tosato costituzionalista e costituente: un ricordo*, in M.GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, cit., p.250.

Inoltre, sempre per garantire una maggiore stabilità governativa, Tosato non rimane ancorato alla mera disciplina della mozione di sfiducia introdotta nelle Costituzioni europee del primo dopoguerra (v. Cost. della Cecoslovacchia del 1920, artt.75 e 76) e propone di conferire all'Assemblea nazionale, cioè all'istituto formato dalle due Camere riunite, il potere di esprimere la fiducia e la sfiducia al Governo al fine di evitare che la caduta dei governi avvenga per maggioranze occasionali formatesi nelle singole Camere e soprattutto che i partiti si considerino gli arbitri assoluti delle crisi<sup>29</sup>.

In connessione con questo disegno istituzionale è l'avversione di Tosato per il sistema proporzionale perché non assicura l'esistenza di una maggioranza e di una minoranza che è una condizione indispensabile per un governo democratico. Le dure critiche degli studiosi francesi René Capitant e Emile Giraud sulla rappresentanza proporzionale riecheggiano fortemente in questa posizione!

In Assemblea Costituente, poi, dal momento che le proposte tendenti ad assicurare un Capo di Governo forte sono state accolte solo parzialmente e che la fine dell'intesa tripartita ha reso drammatica la situazione politica, egli cerca di rafforzare, quasi per compenso, la posizione del Presidente della Repubblica. Precisamente, per garantire che quest'ultimo non svolga un ruolo meramente simbolico e che sia libero dalle forze partitiche così da assicurarne l'imparzialità, Tosato si spinge a proporre l'elezione popolare diretta nell'ipotesi in cui nessun candidato alla presidenza abbia ottenuto dopo il terzo scrutinio i 2/3 dei voti<sup>30</sup>. A suo avviso l'elezione del Capo dello Stato da parte del popolo non è in contrasto con il sistema parlamentare, anzi costituisce un contrappeso alle oligarchie parlamentari.

Come è noto anche questa proposta non viene accolta, cadono pure altri congegni di stabilizzazione del Governo relativi ad es. alla regolamentazione della mozione di sfiducia, rimangono solo alcune regole della procedura razionalizzata, quali la motivazione ed il *quorum* (ridotto rispetto a quello iniziale), dirette a ritardare ed a rendere più ponderato il voto di sfiducia.

Il risultato finale è quindi lontano dal disegno istituzionale proposto da Tosato e dalle aspettative che avevano comunque accompagnato l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, in base al quale il sistema parlamentare doveva essere disciplinato «con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»<sup>31</sup>: le esigenze politiche o meglio partitiche oltre che i timori di ritorni autoritari inducevano ad altre soluzioni<sup>32</sup>. Nondimeno non è da disconoscere che Tosato ha contribuito insieme ad altri insigni costituenti, quali ad es. Costantino Mortati e Tomaso Perassi, ad evitare che fosse consacrata nella Costituzione italiana una forma di governo parlamentare estremamente fluida<sup>33</sup>.

#### 4. Periodo repubblicano

<sup>29</sup>V. AC., II Sc (prima sezione), seduta pom. 7 gennaio 1947, p.1787.

<sup>30</sup>V. AC, vol.IV, seduta pom.19 settembre 1947, p.2947.

<sup>31</sup>V.AC, II Sc, vol. VII, seduta 4 settembre 1946, p.947.

<sup>32</sup> Su questi timori v. L.PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.61.

<sup>33</sup> Riconosce a Mortati e a Tosato il merito di aver cercato di evitare le degenerazioni del parlamentarismo Leopoldo Elia, *Il Metodo delle riforme costituzionali a proposito del messaggio del Presidente del Consiglio*, in ID, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p.417.

Nel periodo repubblicano Tosato ritornerà sulle tematiche a lui care. Ad esempio, anche successivamente all'entrata in vigore della Carta costituzionale, insisterà sulla partecipazione attiva dei cittadini; così nel saggio "*Corpi intermedi e bene comune*" rileva che «le costituzioni sono destinate a restare lettera morta e ad essere travolte se non sono sorrette dalla vigilanza e dalla volontà degli interessati»<sup>34</sup>. E nella prefazione alla "Costituzione della Repubblica italiana", distribuita a cura del Ministero della Pubblica Istruzione ai giovani maturati degli Istituti di Istruzione media secondaria, invita a conoscere il testo costituzionale "catechismo civile degli italiani" anzi auspica una revisione dei programmi scolastici in modo da illustrare agli studenti le caratteristiche della forma di governo e le disposizioni relative ai diritti e doveri «che nascono dalla riconosciuta dignità della persona umana»<sup>35</sup>.

Nella presentazione agli *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Tosato invita ad attuare la Costituzione «sia pure progressivamente, ma senza arresti, in tutte le sue parti, con fedeltà allo spirito informatore originario, nel rispetto dei diritti ma anche dei doveri costituzionali e con rinnovata coscienza comunitaria»<sup>36</sup>.

In altri lavori del periodo repubblicano, lamentando le carenze del testo costituzionale, Tosato con il suo realismo avanza comunque proposte dirette a migliorarlo. Proprio dalla sua esperienza di parlamentare - è deputato nella prima e nella seconda Legislatura - derivano alcune riflessioni sulla necessità di un migliore funzionamento del Parlamento, contenute nel dattiloscritto *Appunti per la riforma del Parlamento* degli anni '50 conservato nella Biblioteca Bertoliana. Egli lamenta la scarsa funzionalità delle Camere, auspica una riforma incisiva e radicale dei metodi di lavoro, nonché una maggiore distinzione fra ciò che è di competenza della legge e ciò che può essere disciplinato dal regolamento, ma sottolinea che la soluzione dei problemi istituzionali non sta solo nella riforma dei Regolamenti parlamentari. In particolare, deplora la mancanza di un governo forte ed omogeneo, i contrasti fra i partiti, la prassi seguita per cui il Capo del Governo non è il *leader* della maggioranza parlamentare e soprattutto non è il *leader* del suo partito.

Sempre con riferimento al Parlamento, nello scritto *Saranno possibili riforme marginali*, suggerisce una diminuzione del numero dei componenti le due Camere e sottolinea che un Senato, «ridotto di numero, e sensibilmente di fronte a quello della Camera, più qualificato nella sua composizione- attraverso anche l'introduzione di determinati requisiti di eleggibilità- aumenterebbe certamente di autorità e prestigio, limitando il suo impegno alle questioni veramente importanti, e contribuendo così a sveltire il troppo lento lavoro parlamentare»<sup>37</sup>.

La sua continua attenzione al tema delle riforme si evidenzia pure in alcune pagine di giornali conservate nella Biblioteca Bertoliana (e soprattutto nelle parti sottolineate), fra le quali ad es. la pagina del giornale "Il Tempo" del 5 ottobre 1979, contenente la lettera aperta a Paolo Barile di Mario D'Antonio riguardo al libro "I nodi della Costituzione", e quella del giornale "La Repubblica", Dossier del 27 ottobre 1979, su "I Poteri del Quirinale".

<sup>34</sup> *Corpi intermedi e bene comune*, in *Persona e bene comune nello Stato contemporaneo*, Atti della XXXVI Settimana Sociale dei cattolici d'Italia (Pescara, 30 maggio-4 giugno 1964), Roma, 1965, ora in E.TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Saggi, Milano, Giuffrè, 1989, pp.137 ss.

<sup>35</sup> *V. Costituzione della Repubblica italiana*, con prefazione di E.TOSATO, Roma, Ist.Poligrafico dello Stato, 1957, p.8.

<sup>36</sup> *V. Presentazione agli Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, I, Milano, Giuffrè, 1977, p.XI.

<sup>37</sup> *V. Prospettive nel mondo*, n.43,1980.

Rimangono sino alla fine le sue perplessità e i suoi timori per la scelta fatta dalla Costituente sull'Esecutivo. Nell'intervista rilasciata al giornale "Il Popolo" nel 1977, Tosato deplora che l'Italia abbia un governo parlamentare che «nella realtà politico-istituzionale è e non può non essere che istituzionalmente debole, anche perché, nella prassi, si è cercato in tutti i modi di limitare i poteri del Governo»<sup>38</sup>.

Inoltre ritorna, con amarezza, sulla tendenza egemonica dei partiti in uno dei suoi ultimi lavori *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato* ove fra l'altro sottolinea che le deviazioni partitocratiche, aggravate dall'exasperazione del multipartitismo, costituiscono un pericolo per la libertà e per la democrazia<sup>39</sup>.

E nelle pagine, che si riprometteva di leggere in occasione della consegna degli Scritti in suo onore, ancora si rammarica per la fragilità dei nostri governi derivante «dall'eccessivo pluralismo partitico dominante nelle Camere del Parlamento, dal conseguente necessario ricorso a governi di coalizione fra partiti che difficilmente trovano un solido *ubi consistam*, e destinati a crisi continue, che si traducono nella crisi della compagine statale, nel suo distacco dalla società civile...»<sup>40</sup>.

Sulla necessità di superare la separazione fra società civile e società politica, in quanto entrambe fanno parte della medesima comunità statale, ritorna nella voce Stato, nell'*Enciclopedia del diritto*, pubblicata postuma, frutto di ampi e approfonditi studi comparatistici, in cui ribadisce che «il riconoscimento della personalità e dei diritti umani, dell'uomo prima ancora che del cittadino, in tutte le direzioni compatibili con l'interesse generale, rientra fra gli interessi primari che l'autorità statale è chiamata a perseguire»<sup>41</sup>.

Un giurista quindi moderno, attento ad un uso rigoroso del linguaggio, il quale ben conosce i contesti storico-politici oltre che istituzionali in cui sono calate le norme giuridiche e che, con fine sensibilità, individua le dinamiche e le problematiche delle varie esperienze giuridiche <sup>42</sup>.

## 5. Conclusione

Da quanto suesposto emerge chiaramente che pure nel contesto odierno di crescente *deficit* partecipativo, di crisi della mediazione politica e di ricerca di nuove procedure di legittimazione democratica dei processi decisionali, gli studi, le proposte di Tosato costituiscono un prezioso ausilio nella riflessione sulle soluzioni adeguate ai problemi istituzionali in una società in profonda

<sup>38</sup> V. Per *L'Esecutivo occorre stabilità* (a cura di D.Sassoli), in *Il Popolo*, 23 dicembre 1977, p.3.

<sup>39</sup> V.G.CONCETTI (a cura di), *I diritti umani. Dottrina e prassi*, Roma, AVE, 1982, ora in E.TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Saggi, Milano, Giuffrè, 1989, pp.233 ss.

<sup>40</sup> *Indirizzo in occasione della consegna degli Scritti in onore*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1984, pp.858-860.

<sup>41</sup> V. la voce *Stato (teoria generale e diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol.XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp.758 ss e soprattutto p.786.

<sup>42</sup> Sul punto v. le osservazioni di A.A.CERVATI, *Studio del diritto costituzionale, cultura e impegno etico dei giuristi*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, pp.693 ss.

Sulla necessità di identificare nel diritto lo specchio della società v. le riflessioni di P.GROSSI, *Società, Diritto, Stato, un recupero per il diritto*, in *Per la Storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, Giuffrè, 2006, p.XI.

Sulla «progressiva erosione degli schemi concettuali del giuspositivismo statualista» v. P.RIDOLA, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P.CARROZZA, A.DI GIOVINE, G.F.FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, T.II, Roma-Bari, Laterza, 2009, soprattutto pp.764-772.

In particolare sull'allargamento dell'attenzione del comparatista alla complessità dei rapporti che investono il diritto v.G.DE VERGOTTINI, *Una riflessione su comparazione costituzionale e manualistica*, in C.MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, pp.281 ss.



trasformazione, nonché- non è poca cosa - uno stimolo per noi tutti a meditare sul ruolo dei costituzionalisti.

Con Leopoldo Elia possiamo affermare che ci sentiamo contemporanei di Egidio Tosato<sup>43</sup>.

Un Professore quindi di cui l'Università di Roma "La Sapienza" può essere fiera vuoi per le sue opere - caratterizzate da rigore scientifico, ampia e profonda conoscenza della giuspubblicistica italiana e straniera (nelle Carte conservate nella Biblioteca Bertoliana sono numerose le annotazioni di libri stranieri consultati alla Biblioteca della Camera e del Senato con brevi commenti), lucida riflessione sulle dinamiche socio-politiche – vuoi per la sua attività di Costituente, vuoi per il ruolo svolto come Direttore dell'Istituto di Studi giuridici, contribuendo ad arricchire notevolmente la Biblioteca, e come Preside della Facoltà di Scienze Politiche, distinguendosi per le sue doti di grande equilibrio, e non da ultimo per la sua attività di docente sempre pronto al dialogo con gli studenti, nell'ascolto umile, nel rispetto della dignità di ognuno, fedele ai valori che hanno ispirato le sue opere e la sua azione anche politica.

Considero un privilegio averlo conosciuto ed averlo avuto come Maestro.

---

<sup>43</sup> L.ELIA, *Attualità della lezione di Egidio Tosato sulla forma di governo alla Assemblea Costituente*, in M.GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, cit., p.70.