



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

TAVOLA ROTONDA*

di Raffaele Romanelli**

U nico non giurista in questa tavola rotonda, tendo a guardare al nostro tema dall'esterno, evitando il dibattito dottrinario. E comincio con l'osservare che il rapporto tra giuristi e politica – da sempre, da che esistono i giuristi e da che esiste la politica – è per sua natura assai stretto, «osmotico», come ha detto Giuliano Amato. Nel nostro caso, ci domandiamo come si sia configurato quel rapporto nella costruzione della carta costituzionale, quale sia stato il contributo dei tecnici del diritto. Con una avvertenza però, che se i due saperi – quello tecnico-giuridico e quello politico – sono in dottrina distinguibili, non così accade per i loro protagonisti. E non solo perché tutti i giuristi costituenti più influenti, da Mortati a Calamandrei, da M.S.Giannini a Moro a Dossetti a Perassi non possono essere considerati «esperti», «prestati alla politica» come oggi si dice, e militavano in un partito, ma anche perché la componente tecnico-erudita del dibattito costituente si andò stemperando via via che dai lavori preparatori e della commissione dei Settantacinque al comitato dei Diciotto si è passati al confronto in aula, dove non solo è prevalsa la politica, ma gli stessi giuristi si sono presentati tout court come politici.

Ma fatta questa premessa, di quali giuristi stiamo parlando? Oggi si pensa soprattutto ai cultori di diritto costituzionale, ai costituzionalisti. Ma qui, soprattutto i più giovani presenti devono por mente al fatto che il settore disciplinare, quello del diritto costituzionale, più che artefice della Costituzione, ne è a tutti gli effetti un prodotto. L'orizzonte dei costituzionalisti, il loro paradigma disciplinare, è tutto interno alla costituzione repubblicana, successivo alla sua promulgazione, e da sempre impegnato ora a riformare, ora difendere la Carta.

Lo mostra la storia dei ranghi accademici, dei commentari, delle riviste di settore. Nascono nel dopoguerra la “Rassegna di diritto pubblico”, la “Rivista trimestrale di diritto pubblico”,

* 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 Storia contemporanea e storia socio-politica delle istituzioni presso l'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza'.

ispirata soprattutto da Massimo Severo Giannini, “Giurisprudenza costituzionale”, coeva alla nascita della Corte, nel 1971 “Politica del diritto”. Nel 1981 nasce poi “Quaderni costituzionali”, con l'esplicito intento di contribuire al dibattito sulle riforme istituzionali. Il comitato direttivo era formato da Giuliano Amato, Augusto Barbera, Enzo Cheli direttore, Leopoldo Elia, Andrea Manzella, Valerio Onida, Livio Paladin, Gustavo Zagrebelski, tra l'altro tutti meno Manzella, parlamentare europeo, divenuti giudici costituzionali. Intanto negli anni 70 i comunisti cominciarono a interessarsi del tema, con il centro studi a lungo diretto da Pietro Ingrao, e negli anni Ottanta si costituì l'associazione dei costituzionalisti.

In questo senso dico che il costituzionalismo italiano non ha generato la costituzione, ne è il prodotto. Ed è, io credo, generato dai principi fondamentali, la cosiddetta prima parte, più che della parte organizzativa, sulla quale peraltro a lungo – e incessantemente, ma invano – si sono esercitati i costituzionalisti e i politici, in uno scambio alla lunga risultato terribilmente infruttuoso. Ma noi qui non discutiamo del dialogo tra politica e diritto che ha tenuto luogo vigente la costituzione repubblicana e in presenza di una supposta esigenza di modificarne la parte organizzativa. No, stiamo parlando dell'età costituente, anche se parlandone oggi, la lunga stagione dei dibattiti infruttuosi che è seguita forse ha le sue origini proprio negli assetti costituenti.

Qual è allora la cultura giuridica che ha contribuito alla stesura della carta?

È nota la frattura tra i giuristi di vecchia scuola, legati alle forme di regime parlamentare di matrice statutaria – tra di loro massimamente Vittorio Emanuele Orlando - e i più giovani, cresciuti al di fuori di quella tradizione, e semmai nella tradizione di una costituzione statale di ascendenze direi amministrativistiche, o comunque estranee alle tradizioni costituzionalistiche, come può dirsi di un Dossetti o di un Calamandrei.

Sono i secondi, i più giovani, a meglio rappresentare alla «politicità» della costituzione (parlo della sua essenza politica, non partitica). È noto dove la divergenza tra le due visioni si è manifestata: discutendosi i principi generali – ai quali i primi, gli «anziani» - non riconoscevano carattere giuridico - e il controllo di costituzionalità, che i primi ritenevano incompatibile con l'assetto dei poteri costituzionali. Ma è fin troppo noto che contrari all'istituzione della Corte erano anche i comunisti. Per Laconi nella Corte si doveva vedere il tentativo di imbrigliare la volontà popolare dietro il quale “si cela unicamente e soltanto una fondamentale paura del popolo, un timore della volontà popolare, una paura del popolo e dei partiti in cui il popolo si organizza, dai quali invece deve partire, sui quali deve fondarsi ed a cui deve tendere tutta l'organizzazione dello Stato”. Al momento di approvare la sezione I del titolo VI, sulla Corte, Laconi lo disse “atto letale per la democrazia italiana”. E poi, una volta approvata, propose che “la Corte sia direttamente eletta del popolo”.

In effetti, a me sembra che la struttura della carta – e la convergenza tra le componenti politiche della costituente – non sia basata sugli istituti di garanzia, sulla divisione dei poteri, o su una solida riflessione circa i meccanismi del governo parlamentare. Come ebbe a dire di nuovo Laconi, “quei vecchi principi dell'equilibrio dei poteri, col vecchio sistema dei pesi e contrappesi (...) acquista un senso e una portata antidemocratica quando è messa in opera contro l'universale suffragio, contro la volontà popolare”. Altri prima di lui avevano detto:

“Noi vogliamo fondare un governo; e per governo non intendiamo, come i teoristi delle monarchie costituzionali, un sistema che mantenga fra il Popolo ed il Governo stesso un sistema di garanzie organizzate, a fomento di diffidenza; noi miriamo più in alto; noi cerchiamo di giungere a un Governo nel quale esista armonia fra chi dirige e chi è diretto”. Così Giuseppe Mazzini, che cito ad indicare una continuità «giacobina» tra le sinistre risorgimentali e quelle novecentesche, lungo una linea poco interessata, se non ostile, ai principi del costituzionalismo classico.

L'estraneità – o perfino l'ostilità – per i principi del costituzionalismo classico corre sotterranea in ogni pagina degli atti della Costituente e dei dibattiti del tempo. L'azionista Vittorio Foa, in uno scritto del 1944, riallacciandosi a Mosca e a Michels “criticava partiti e democrazia rappresentativa e auspicava che i Comitati di liberazione nazionale diventassero espressione unitaria delle autonomie e di un autogoverno delle masse costruito dal basso” (così sintetizza un suo biografo). Massimo Severo Giannini, allora capo di gabinetto del ministro per Costituente Pietro Nenni, dichiarò: “Per noi socialisti (...) è più importante la legge sui sindacati, sull'industria, sui consigli di gestione, che la Costituzione”. Alla vigilia della costituente, Vezio Crisafulli dichiarava che non sarebbe stato sufficiente creare degli ordinamenti democratici, bensì che “queste leggi e queste istituzioni piantino le loro radici in un sostanziale rinnovamento della società nazionale”, mutando profondamente le strutture socio-economiche del paese. La figura di Crisafulli è di particolare interesse perché mi pare costituisca un ponte tra le dottrine dello Stato elaborate sotto il fascismo e il successivo costituzionalismo comunista. Del resto, anche Crisafulli confidava nel ruolo “costituzionale” dei partiti fino al punto di scrivere nel 1957, nel clima dunque delle prime denunce anti-partitocratiche, che non ci si doveva spaventare di una eventuale esautorazione delle assemblee parlamentari a causa del troppo potere delle segreterie dei partiti “poiché attraverso i partiti (...) si delinea modernamente la tendenza a rendere, in certo qual modo, diretto il rapporto tra governo e popolo passando sopra la intermediazione delle Assemblee”.

Giuseppe Dossetti, un giovane canonista concentrato in quell'epoca soprattutto su problemi ecclesiologici e giunto alla politica dall'esperienza dell'antifascismo cattolico, aveva una visione di “repubblica democratica” consistente nella “trasformazione della struttura industriale”, “la riforma finanziaria”, una “imposta straordinaria sui patrimoni”, la “abolizione del latifondo”, e così via. Ricordando più tardi l'epoca della Costituente disse “non guardai le costituzioni straniere, perché erano nate in altre sedi, in altri tempi. Mi ispirai molto alle esigenze che percepivo nel momento e a quelle che mi ponevano gli antagonisti comunisti [...] Togliatti, soprattutto, che effettivamente mi apprezzava...”. A me non sembra, in effetti, che il dibattito costituente debba molto al confronto con i maggiori esempi del costituzionalismo otto o novecentesco. Era incombente, come è ovvio, il caso francese, ed erano impliciti i riferimenti al modello anglosassone, ma l'attenzione alle altre costituzioni – come quella spagnola del '31, oggi citata per i riferimenti all'articolo uno - mi pare fosse assai modesta. Più frequente semmai è il riferimento alla costituzione sovietica del '36 nell'idea – apertamente enunciata tra gli altri da Calamandrei – che la costituzione

italiana promettesse ciò che la Russia aveva già realizzato.

Insomma sembra a me che la convergenza tra le diverse anime della Costituzione e le diverse culture, e massimamente tra quella cattolica e quella comunista, tale convergenza – peraltro assai asimmetrica, giacché l'elaborazione dottrinarica è quasi tutta di parte cattolica – riguardi altro che non il terreno della dottrina e della storia costituzionale. Mi sembra che essa avvenga principalmente sulla fondazione di una democrazia sociale dai caratteri dichiaratamente antiliberali, antiborghesi, anticapitalistici. Su questo terreno si saldò la forte sintonia tra Dossetti, Mortati e Togliatti che poi consentì di firmare l'accordo costituente.

Ovviamente tutto ciò riguarda essenzialmente i principi generali. La sistemazione della parte organizzativa del testo non fu il frutto di una cultura costituzionale condivisa. Mi sembra che lo rivelerebbero l'analisi dei vari istituti e soprattutto le vicende della loro adozione. Basti un cenno a due snodi centrali. Si rilegga il celeberrimo ordine del giorno Perassi approvato il 5 settembre 1946 con 22 voti favorevoli e sei astensioni: “La seconda sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. È un testo scelto per elisione, senza alcuna prospettiva di sistema, e forse anche per questo degli auspicati “dispositivi” si è discusso inutilmente per decenni. Lo stesso valga circa il bicameralismo. Al monocameralismo con due camere, come è stato maliziosamente definito, si arrivò anche in questo caso sulla base di una reciproca elisione tra universalismo proporzionalista – assunto, come sappiamo, come pilastro dell'ordinamento - e corporativismo. Quando parlo di corporativismo non intendo un orientamento culturale, una visione della società organicistica, propria dei cattolici, e per altri versi gradita anche in campo socialista (si pensi ai “consigli tecnici” o ai “consigli consultivi” proposti da Giannini, da Nenni o da Lussu, un convinto monocameralista). Mi riferisco a precise proposte istituzionali. A lungo gli esponenti democristiani insistettero su “la necessità di integrare la rappresentanza politica in modo che essa rispecchi la realtà sociale nelle sue varie articolazioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti (...) chiamando a partecipare alla seconda camera i gruppi nei quali spontaneamente si ordinano le realtà sociali (...) mediante elezioni a doppio grado (ispirate al) criterio della proporzione con l'entità numerica delle categorie, insieme a quello della maggiore responsabilità del lavoro qualificato”. Come avrebbero potuto convergere visioni costituzionali così lontane?

Di fatto a mio avviso non lo fecero. Il che mi suggerisce che il contributo dei giuristi alla Costituente difficilmente può disporsi come una serie convergente di idee, schemi e dottrine. Mi sembra piuttosto l'accostarsi strumentale di suggestioni, influenze, dottrine che solo la costruzione accademica successiva può far convergere in un paradigma costituzionalistico.