

“L’officina di idee” della Costituzione*

SABINO CASSESE

Nel 1968, quando si festeggiava il ventesimo anniversario della Costituzione, Paolo Ungari si chiedeva che cosa ci fosse dietro la Costituzione repubblicana e proponeva di fare «una esatta ricognizione delle officine di idee al cui lavoro sia possibile ricollegare le “piattaforme” costituzionali e [...] le diverse “strategie delle istituzioni” che si affrontarono allora»¹.

Gli stessi costituenti furono poco consapevoli di quel che andavano facendo o che avevano fatto. Per tutti, basti ricordare il giudizio di Calamandrei (il cui pensiero in proposito fu, peraltro, oscillante) sul carattere «eterogeneo» della carta costituzionale, «molto aderente alle contingenze politiche dell’oggi e del prossimo domani»². Un altro contemporaneo, come Luigi Sturzo, lamentava l’«istinto accademico», il «gusto delle formulazioni teoriche», lo «statalismo soffocante», «vecchie eredità italiane» dell’impianto della Costituzione³. Più tardi, Ernesto Galli della Loggia ha osservato che la carta «è dominata e sta per intero entro la dimensione storico-politica

dell’antifascismo» ed è «connessa ineluttabilmente al momento storico-politico più *divisivo* attraversato in un secolo della nostra compagine statale»⁴.

Già questa oscillazione di giudizi, espressi in un lungo arco di tempo, segnala la necessità di una ricerca sulla storia della cultura della Costituzione. Dobbiamo credere che essa fu il frutto di una vicenda contingente, della sola Resistenza al fascismo, sostanzialmente di una reazione al regime precedente? Oppure che fu il frutto di un lascito, anche fascista, lo statalismo? Più in generale, quali furono i filoni di idee che contribuirono alla formulazione dei precetti costituzionali? Possiamo accontentarci della “vulgata” secondo la quale nel testo costituzionale confluirono apporti della corrente cattolica, di quella socialista (e comunista), di quella liberale (e repubblicana)? E – anche ammesso – che così fu – basta fermarsi a questa osservazione o non bisogna, invece, andare più a fondo, capire, prescrizione per prescrizione, da chi furono ispirati cattolici, socialisti e liberali, a

quali esperienze precedenti attinsero nello scriverle?

Una risposta a queste domande è tanto più importante in quanto così si può contribuire anche a intendere «l'edificio ideologico costruito nei decenni intorno alla Carta costituzionale», quel "mito" o insieme di "miti" da cui è stata accompagnata la vicenda della carta, la "living constitution", su cui Ernesto Galli della Loggia ha attirato l'attenzione.

Qui non posso rispondere a domande tanto rilevanti, che richiedono accurate e complesse ricerche, ma solo indicare alcune "piste" sulle quali lavorare.

Il primo tema è quello del titolo della prima parte della Costituzione, dell'art. 2 sui diritti, dell'art. 4 sul diritto al lavoro e dell'art. 30, sul rapporto tra genitori e figli. Queste ed altre norme non riguardano solo diritti, ma "diritti e doveri" (o "doveri e diritti"). La diade risale alla costituzione dell'Anno III (1795), quella termidoriana. Per quali strade arrivò alla Assemblea costituente? Perché fu preferita al mero riconoscimento dei diritti? Perché i doveri – la parola ricorre sette volte nel testo costituzionale – ebbero un posto tanto importante? Si legò alla nozione di responsabilità, un termine che ricorre nove volte nella carta costituzionale?

Il secondo tema riguarda la formula del secondo comma dell'articolo 3, quello sull'eguaglianza in senso sostanziale. Sappiamo dagli scritti di Giannini e dalle ricerche successive che l'affermazione di quel principio va fatta risalire alla critica marxista della eguaglianza meramente formale affermata dalle costituzioni borghesi. Alcune ricerche vi hanno visto anche l'eco del successo che solo pochi anni prima, nel 1942, aveva avuto anche in Italia il "piano

Beveridge" con la sua libertà dal bisogno, un successo che era stato preparato dal lavoro svolto nel primo dopoguerra da Luigi Rava e dai tentativi fascisti di ampliare lo Stato assistenziale.

Il terzo tema riguarda le parole "ordinamento" e "ordine", talora usati come sinonimi. Dei 1357 lemmi della Costituzione uno di quelli che ha il maggior numero di occorrenze è "ordinamento". Con riferimento all'art. 7, «così dalla prima commissione la grande ombra di Santi Romano si estendeva all'Assemblea, come se il piccolo libro fosse stato scritto a favore dei patti Lateranensi», notò nel suo solito stile immaginifico La Pira nel suo intervento sull'articolo 7⁵. Ma "ordinamento" ricorre, non a caso, in norme chiave come l'art. 8 sulle altre confessioni religiose, l'art. 10 sull'ordinamento internazionale, l'art. 33 sulle università, l'art. 39 sui sindacati, l'art. 52 sulle forze armate, l'art. 97 sulla pubblica amministrazione, gli artt. 102, 104, 105, 106, 107, 108 sull'ordine giudiziario (e sarà poi utilizzato anche negli artt. 97 sull'Unione europea, 114 su Roma, 119 sulle regioni, 125 sulla giustizia amministrativa), oltre che in diversi titoli (della sezione I del titolo IV della seconda parte) e delle disposizioni VIII e XV transitorie. Si vede qui riflessa l'influenza dell'opera del Romano, che non a caso aveva ripreso proprio dal diritto ecclesiastico e dal diritto internazionale i maggiori esempi per sviluppare la parte della sua opera del 1917 dedicata alla pluralità degli ordinamenti giuridici.

Il terzo ordine tematico riguarda il concetto stesso di Stato nei suoi rapporti con la società. Sono molte, dieci per l'esattezza, le disposizioni nelle quali la Costituzione "riconosce" diritti: riconosce e garantisce diritti (art. 2), il diritto al lavoro (art. 4),

le autonomie locali (art. 5), i diritti della famiglia come società naturale (art. 29), la libertà di emigrazione (art. 35), la proprietà, tramite la legge (art. 42), la funzione sociale della cooperazione (art. 45), il diritto dei lavoratori a collaborare nella gestione delle aziende. Mentre l'art. 10 stabilisce che l'ordinamento interno si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e la disposizione transitoria XIV non riconosce i titoli nobiliari. Come è meglio evidenziato nelle norme che congiungono riconoscimento e garanzia, si comprende che in questi casi la Costituzione si riferisce a diritti e istituzioni preesistenti, che non discendono dallo Stato. Viene echeggiata così una teoria non statalistica del diritto, per cui il diritto non proviene tutto dallo Stato, rafforzata dalla lunga storia del cattolicesimo italiano e del suo rifiuto dello Stato (la "questione romana") che si intreccia con l'idea romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici. Questo insieme di culture e ideali ispira le norme nelle quali si afferma, prima che lo Stato garantisca i diritti o promuova le autonomie, o altri "beni pubblici", che questi vadano riconosciuti e, quindi, preesistono allo Stato, consolidando, di conseguenza, il pensiero della corrente antipositivistica, perché lo Stato viene dopo le persone, le "formazioni sociali" e gli ordinamenti originari non statali.

Il quarto tema è collegato all'art. 9 secondo il quale la repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione. Questo articolo porta a livello costituzionale, codificandolo nel modo più solenne, il principio che era maturato lentamente a partire dalla legge Rosadi e che aveva trovato una piena elaborazione, in periodo fascista, ad opera di Giuseppe

Bottai, di Santi Romano, di Mario Grisolia, nella legislazione sulle cose d'arte e sulle bellezze paesistiche.

Il quinto riguarda l'art. 41, secondo il quale la legge determina i programmi e i controlli per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali. Si tratta di una norma ispirata a una duplice esperienza, quella della pianificazione economica sovietica e quella del "New Deal" rooseveltiano, la prima diretta a guidare un settore produttivo interamente in mano pubblica, e quindi sottratto agli stimoli del mercato, la seconda a rimediare agli inconvenienti della grande crisi, riequilibrando proprietà privata e guida pubblica.

Il sesto tema attiene alla norma dell'art. 47, secondo la quale la repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare ai «grandi complessi produttivi del Paese». Quest'idea era nella mente di persone come Donato Menichella, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, che erano stati all'Istituto per la ricostruzione industriale, dove avevano partecipato al "salvataggio" della grande industria nel 1933. Saraceno e Paronetto avevano poi partecipato alla preparazione del Codice di Camaldoli (1943), oltre ad essere tra i consulenti di Alcide De Gasperi.

Nel "melting pot" costituente, furono raccolte, messe insieme, ordinate queste diverse idee, culture, esperienze, ed altre ancora, che si mescolavano all'esigenza di riportare libertà e rispetto per i diritti nel Paese. Vi furono, secondo alcuni, «transazioni tripartite». I costituenti stessi e, poi, molti storici hanno parlato di «compromesso». Aldo Moro, che fu tra i costituenti, preferì parlare di «felice convergenza di posizioni», mentre Giannini l'ha definito «un mosaico di convergenze su singoli

punti». Diverso il giudizio di Costantino Mortati, che ha definito gli accordi «so-stanziale intesa».

La Costituzione rappresentò una reazione al regime illiberale fascista, ma fu anche il precipitato di culture, ideologie, ideali, di esperienze (vissute o soltanto conosciute) appartenenti ad epoche diverse (risorgimentale, liberaldemocratica, fascista), Paesi diversi (specialmente quelli che si dividevano il mondo, gli Stati Uniti e l'Unione sovietica), culture diverse (quella cattolica, quella socialista e comunista, quella liberale), orientamenti dottrinali opposti (quello statalistico e quello pluralistico). Nel crogiuolo del periodo costituente correnti di superficie e correnti sotterranee si scontrarono e incontrarono, producendo il risultato costituzionale.

Dunque, contrariamente al "cliché" secondo il quale la Costituzione fu figlia della sola opposizione al fascismo, si può dire che gli autori della Costituzione furono antifascisti che recuperarono l'eredità del fascismo, oltre a sviluppare e codificare ideali e proposte dell'età liberale.

Questo risultato non fu sempre positivo, come osservava nel 1995 Massimo Severo Giannini, che riassumeva così la sua valutazione della Costituzione del 1948: «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». La seconda parte della Costituzione (o, meglio, quella relativa alla forma di governo) sembrò dimenticare proprio la lezione del passato, come alcuni costituenti dissero ai loro colleghi, ricordando che anche dalle debolezze del sistema par-

lamentare liberale era scaturito il fascismo. Questo avrebbe richiesto un sistema di stabilizzazione dei governi, pure auspicato da molti, ed anzi accettato in linea di principio dalla ampia maggioranza che votò l'ordine del giorno Perassi, secondo il quale «né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana», per cui si sceglieva il «sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo»⁶.

In conclusione, c'è ancora un grande lavoro storiografico da fare sulla Costituzione e sui motivi che ne ispirarono le prescrizioni. Un lavoro che ne spieghi non solo la genesi, ma anche la «lentissima fondazione dello stato repubblicano»⁷, nonché l'inattuazione (si pensi che non hanno trovato attuazione, e non si vede il momento in cui potrebbero trovarla, le norme sui sindacati, quelle sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, quelle sull'accesso del risparmio popolare all'azionariato dei grandi complessi produttivi del Paese) e i dislivelli di statalità ancora esistenti nella penisola.

Nenni, chiudendo, il 25 giugno 1946, il «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»⁸, si rivolgeva agli «scoraggiati del nostro futuro» e si augurava di «incrementare quel rigoglio di vita nascosta di attese e di speranze che dovrà sboccare nella revisione di tutti gli istituti della nostra vita associata». Possiamo dire che l'auspicio di Pietro Nenni si sia realizzato a distanza di settant'anni?

* Queste pagine riprendono e sviluppano un mio breve scritto dal titolo *"Le grandi voci lontane". Ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, pp. 1 ss., (quasi tutto il numero è dedicato alla formazione delle principali disposizioni costituzionali). Oltre che da questo numero speciale, il settantesimo anniversario è stato festeggiato con quattro articoli della rivista «Il Politico», n. 3, 2017. Per la comprensione della Costituzione è ora fondamentale l'amplessima e accurata "voce" di A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in «Enciclopedia del diritto», Annali, VIII, Milano, Giuffrè, 2015.

¹ P. Ungari, *"Lo Stato moderno". Per la storia di un'ipotesi sulla democrazia (1944-1949)*, in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, *La Costituzione e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 843 e p. 846.

² P. Calamandrei, *Discorso del 4 marzo 1947*, in *La Costituzione ha cinquant'anni. I discorsi alla Costituente*, Milano, M&B Publishing, 1995, p. 38.

³ I giudizi di L. Sturzo sono riportati in E. Galli della Loggia, *Don Sturzo dimenticato* (1996), ora in Id., *Speranze d'Italia. Illusioni e realtà nella storia dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 175.

⁴ E. Galli della Loggia, *Dialogo con Pietro Scoppola* (1996-1997), in Id., *Speranze d'Italia* cit., p. 291.

⁵ Sulla formazione dell'art. 7, F. Margiotta Broglio, *Il problema storico dell'art. 7 Cost. e il rapporto continuità-rottura tra vecchio e nuovo ordinamento giuridico italiano*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1983, pp. 1332-1346 e Id., *Alle origini degli articoli 7 e 8 della Costituzione del 1948*, in «Il Politico», n. 3, 2017, pp. 76-94 (interessanti, in particolare, le osservazioni sui precedenti, che sono fascisti, repubblicani e monarchici).

⁶ Su Perassi si veda ora S. Illari, *To-*

maso Perassi, dalla laurea a Pavia all'Assemblea Costituente, in «Il Politico», n. 3, 2017, pp. 95-123.

⁷ M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano* (1981), ora in Id., *Scritti (1977-1983)*, vol. VII, Milano Giuffrè, 2005, p. 649.

⁸ P. 3. Ha richiamato di recente l'attenzione su questa pagina di Nenni E. Bettinelli, *"Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come "autodisciplina democratica"*, in «Il Politico», n. 3, 2017, pp. 41-75.