

# Come si prepara una Costituzione

*I primi passi nel 1945-46. I timori di alcuni settori della borghesia la cui mente, alla parola Costituente, correva alla Rivoluzione francese. La ricerca degli "esperti", l'istituzione di un ministero competente. Le memorie di Nenni e Giannini*

di Sabino Cassese

Luigi Einaudi (1874-1961) terminò nel maggio 1953 il suo compito di presidente della Repubblica. Nel Natale dello stesso anno scrisse la prima

ESERCIZIO DI LETTURA / 8

di sei dispense, come lui stesso le chiamò, pubblicate dal 1956 (in "Previdenze inattese", pp. 1-2 e p. 11). In essa scriveva anzitutto: "Nulla [...] regnava più della conoscenza a molti, forse a troppi di coloro che sono chiamati a risolvere problemi". Poi, dopo una serie di esempi sulla importanza di conoscere prima di decidere, svolgeva le seguenti considerazioni: "Ma la conoscenza non si ottiene se invece del teorico o uomo di buon senso la parola è stata affidata al dottrinario. Costui è un personaggio che possiede una dottrina, ed ha fede in quella. Egli non ragiona sul fondamento dei dati da lui conosciuti e della tanta o poca capacità di raziocinio ricevuta alla nascita da madre natura e perfezionata dallo studio e colla esperienza. No, il dottrinario ragiona 'al punto di vista'. Prima di studiare il problema, egli deve dire. Anche se non è iscritto ad alcun partito; anche se non teme di essere espulso dal suo gruppo parlamentare; anche se non parla e non vota in conformità al voto del suo partito; anche se non è iscritto ad alcuna delle tante assise della sua parte, egli è genericamente liberale o socialista o comunista o democristiano o socialdemocratico o laburista o corporativista. Quindi, se, 'al punto di vista' della sua fede sociale e politica, la soluzione è quella. Non importa conoscere l'indole propria del problema, la sua nascita, le sue cause, i suoi precedenti. La soluzione è nell'etere. Talvolta, pressato dalle osservazioni persuasive del contraddittorio, arriva sino a confessare: sì, quel che tu dici è esatto e si dovrebbe tenerne conto, ma io, con rincrescimento, debbo tener fermo ai principi che informano la mia condotta. In verità, quei principi non sono niente, sono tutti fuorché principi. Non esistono principi, i quali non siano fondati sulla esperienza e sul ragionamento, e non possono essere contraddetti da altri ragionamenti e da altre esperienze".

**Il ministero per la Costituente per preparare la Costituzione**

Queste riflessioni di Einaudi sono particolarmente appropriate per comprendere quel che accadde nel 1945-1946, quando si trattò di deliberare l'atto più importante della storia repubblicana, la Costituzione. Se non si discuteva dell'opportunità di avere una nuova Costituzione, era in dubbio l'idea che dovesse preoccupare un'assemblea costituente, come è ben spiegato in uno scritto di Massimo Severo Giannini (1915-2000) che, appena trentenne, fu scelto da Pietro Nenni come suo capo di gabinetto al neo istituito ministero per la Costituzione. Giannini ha scritto, nel 1990: "Ci si rese subito conto che la prospettiva di un'Assemblea costituente era ben accolta alle basi dei tre partiti della sinistra, anche per via di una tradizione che l'aveva propugnata collegandola alla instaurazione di una Repubblica. Ma suscitava timori in larga parte dei ceti medi, e in alcune zone della borghesia addirittura spavento: la non conoscenza di fatti della storia, richiama alla mente di costoro la Costituente della Rivoluzione francese, e poi la Convenzione e il Terrore. Anche a me era capitato di sentire da esponenti dell'alta borghesia e del capitale che l'Assemblea costituente sarebbe stata dominata dai partiti di sinistra, sicché, come esito finale, tutti i borghesi sarebbero stati espropriati: ben poco valeva ribatte-

re circa la primitività e l'astoricità di simili ragionamenti, anche se indubbiamente essi ebbero un'incidenza nelle elezioni che poi si sarebbero dovute tenere per l'Assemblea. Comunque se il problema appariva poco, specie agli entusiasti iscritti dei tre partiti della sinistra, però esisteva, e non era di piccole dimensioni. In uno dei primi nostri colloqui, Nenni mi incaricò di studiare un piano d'azione. Per cui convocai un riunione dello stato maggiore del ministero: oltre ai due direttori dei due uffici esistenti, Spataro e Marconi, vi erano Crespi, Carli, Marfori, e altri allora tutti pivelli sulla scena pubblica. Si decise che il ministero avrebbe costituito una rete regionale, e se necessario subregionale, di "corrispondenti" persone di buona volontà che avrebbero lavorato gratuitamente; poi avrebbe pubblicato un bollettino decennale d'informazione e documentazione, da mettere anche in vendita; avrebbe promosso la pubblicazione di testi e documenti costituzionali di altri paesi, affidandoli a studiosi di piena capacità; infine avrebbe curato la redazione di opuscoli divulgativi, di contenuto il più possibile semplice, per spiegare i problemi che si sarebbero presentati all'Assemblea costituente e sui quali questa avrebbe potuto eventualmente decidere. Opuscoli da distribuire, mentre, per i corrispondenti e di qualunque altra organizzazione che ce ne avesse fatta richiesta [...] Quel che più d'irritò è che in nessuno Stato un'Assemblea costituente è stata preceduta da tale abbondanza di studi preparatori [...]".

Qualche anno più tardi, nel 1965, lo stesso Giannini ha scritto: "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 si chiamavano) dei settori propri dell'attività associata. Non vi spaventate!, ci dicevano gli allora padri della Patria, come De Gasperi, Nenni, La Malfa, ecc. 'Vedrete che con le elezioni ne usciranno fuori'. Ma questa volta i padri della Patria dissero cose esatte solo a metà: dalle elezioni non uscì affatto quel numero 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'abban-



Caravaggio, "San Matteo e l'angelo", 1602 (chiesa di San Luigi dei francesi, Roma)

tere davanti al Paese il problema della Costituzione. Scelto osservò che era dubbio che per lo studio e la preparazione di elementi tecnici per elaborare la Costituzione fosse necessario istituire un apparato ministeriale. De Gasperi ricordò che l'idea del ministro della Costituzione risaliva a Nenni, che ne voleva la nomina ai fini dello studio del governo, che avrebbe chiarito che per lui non era mai stata messa in discussione la costituzione del ministero. Poi venne osservato che doveva trattarsi di un ministero senza amministrazione, che doveva avere carattere di studio, essere costituito principalmente da tecnici e esperti di diritto pubblico. Togliatti più volte intervenne sostenendo che doveva essere incaricata di effettuare lo studio delle riforme istituzionali, mentre il lui ribadì che doveva solo dare gli elementi per le discussioni sulla Costituzione. Infine, Ferruccio Parri, capo del governo, che presiede, vi tirò le conclusioni dicendo che il Consiglio, con le riserve fatte e con le osservazioni sul carattere del ministero, "ne accetta la costituzione".

Massimo Severo Giannini fu nominato al 13 agosto 1945 capo di gabinetto e divenne il centro motore della piccola amministrazione. Al suo interno, venne costituita una commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica, che era uno dei compiti attribuiti alla nuova struttura: una commissione economica presieduta dal rettore della Bocconi di Milano professor Giovanni De Maria; una commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, guidata dal professore di diritto amministrativo Ugo Forti e articolata in più sottocommissioni, per i problemi costituzionali, per l'organizzazione dello Stato, per le autonomie locali, per l'amministrazione, per il problema della regione, per gli enti pubblici non territoriali, per l'organizzazione sanitaria. Si aggiunse una commissione per lo studio dei problemi del lavoro, presieduta dal professore di economia e di scienza delle finanze Antonio Pesenti. Inoltre, il ministero curò due collane, una di testi e documenti costituzionali diretta da Giacomo Perticone, che produsse una quarantina di piccoli volumi, e una di studi storici diretta da Alberto Maria Ghisalberti, divisa in due serie, la prima sulle costituzioni straniere, la seconda sulle idee costituzionali della tradizione italiana. Infine, il ministero pubblicò le guide alla Costituzione, piccoli opuscoli di 16-24 pagine, e un bollettino di informazione e documentazione che uscì ogni 10 giorni fin al 25 giugno 1946: ne furono pubblicati 29. Il ministero fu attivo anche nella divulgazione con un notiziario, una rassegna politica, una rassegna economica, una rassegna stampa, una rassegna di libri e persino una rubrica radiofonica.

amente ben costruito e democraticamente ordinato. Anche in questo settore la Commissione operando attraverso i sottocomitati con questionari, interrogatori, dibattiti legò sempre più vaste cerchie di uomini politici, amministratori, studiosi, cittadini interessati, all'idea della riforma dello Stato [...]

Nel gennaio-febbraio del 1946, infatti, l'incarico di "Commissione per i problemi del lavoro" che fu presieduta dal prof. Antonio Pesenti. A questo organo di inchiesta e di studio dette notevole sostegno la Confederazione generale italiana del lavoro, anche se a breve tempo in disposizione prima dell'apertura dell'Assemblea costituente non consentì una ampia divulgazione di tutto l'enorme settore. I tre volumi di Atti, contenenti le relazioni e le monografie furono, comunque, assai utili".

**Massimo Severo Giannini, Il ministero per la Costituzione e gli studi preparatori della Costituzione**, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. *I precedenti storici della Costituzione*, a cura di Ugo Forti, Milano, Giuffrè, 1958, ora in Id., *Scritti*, Volume Quarto (1955-1962), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 432-433.

"L'opera didattica e divulgativa avveniva in tre fasi: spiegazioni a stuvette, fornire dati e documentazione. Essa fu articolata in formula differenziale: una raccolta di testi e di studi scientifici, un periodico di documentazione e informazione, una serie di opuscoli divulgativi".

Le raccolte furono due. Una di testi e documenti costituzionali, l'altra di brevi studi storici. La prima fu affidata alle cure di G. Perticone: essa fu composta di quarantadue volumetti, con i testi delle costituzioni, di leggi costituzionali e di leggi elettorali dei principali paesi, accompagnati da commenti brevi, affidati a studiosi specializzati. Ancora oggi la raccolta costituisce interesse, e alcuni suoi studi costituiscono contributi molto originali: ricordiamo lo studio dei Mortati sulla Costituzione di Weimar, del Toscano sulle prime esperienze costituzionali comuniste, del Prosperetti sulla legislazione neozelandese in materia di lavoro, del Forti (G. D.) sulle leggi elettorali americane, dell'Agro sulle costituzioni balliche, del Pierandrei sulla Costituzione spagnola del 1931.

L'altra raccolta fu affidata alla direzione di A. M. Ghisalberti: furono in essa pubblicati alcuni studi sulle più importanti assemblee costituenti del passato (Stati Uniti, Francia 1789, Francia 1871, Svizzera, Germania, Russia, Stati postbellici, a cura di G. Mondaini, A. Salita, R. Orestano, G. Bergmann, E. Santon, E. Minerbi, M. Toscano), e altri sul problema costituzionale italiano, a partire dal periodo rivoluzionario del 1796 ad allora (L. Marchetti, E. Morelli, G. Falco, P. Zama, A. M. Ghisalberti, F. Brancati, M. Petrocchi, R. Moscati, A. Demareo, G. Perticone). Questa collana contribuì grandemente a riportare il problema della Costituzione in una più giusta prospettiva storica.

Si avverta che le due raccolte furono promosse, non edite dal ministero. Il ministero lasciò ai direttori ampia libertà, e per la parte editoriale si limitò a fornire le commissioni di lavoro (di questa si era assicurato fin da principio un approvigionamento da assegnazione del governo militare alleato, e a compensare gli autori).

Fu invece curata direttamente dal ministero la pubblicazione del *Bollettino d'informazione e documentazione*, che Ugo Forti ricordò con tanta simpatia. Esso cominciò ad apparire nel novembre 1945 e cessò il 25 giugno 1946, avendo regolarissima pubblicazione decennale. Il *Bollettino* non era una pubblicazione ufficiale, anche perché il ministero non aveva da emettere pronunce, oltre a dar notizia dell'attività delle commissioni, esso conteneva testi di costituzioni e di leggi costituzionali, anche in progetto, che in quel tempo venivano alla luce nei vari Stati, quando non era pos-

sibile pubblicare i testi, si davano notizie circostanziate, tratte da periodici specializzati, rassegne stampa e recensioni informando del movimento delle idee in ordine ai nostri problemi costituzionali. Vi erano anche diffusori notiziari costituzionali e qualche articolo informativo. Furono editi supplementi su questioni di particolare rilievo (la Costituzione francese. Le riforme agrarie, ecc.), come Jemini. Il *Bollettino* era posto in vendita; ed ebbe un buon successo di pubblico. Fu anche attaccato, da parte comunista e democristiana, per alcune notizie riportate, ma alla fine ricevette lodi da tutti per la sua obiettività. Esso fornì comunque materiale prezioso e rigoroso sui problemi di attualità; dopo la fine del ministero si pensò di riproporlo, ma ormai le riviste scientifiche avevano cominciato le pubblicazioni, e sarebbe stata inutile.

Gli opuscoli divulgativi erano quarantadue al massimo due sellesime, preparati da un centinaio di studiosi. D'Enfemia, Stammati, D'Angelo, ecc., nei quali si esprimevano in maniera elementare i termini di alcuni problemi: che cosa è una costituzione, che cosa fa un'assemblea costituente, quali sono i problemi dell'industria, dell'agricoltura, del credito, delle autonomie locali, ecc. Questi opuscoli erano distribuiti gratuitamente attraverso i corrispondenti a stuvette, come regola, a chiunque li chiese. I tre maggiori partiti ne chiesero infatti grandi quantità, e così molti enti locali e associazioni. Fu rilevato che nella campagna elettorale successive di sentire oratori di partiti diversi dire le medesime cose, attingendo alla medesima fonte che era data da questi opuscoli".

**Fausto Ugardi, "La 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 Editore, 1960, pp. 841, 843 e 846.

"Non può trattarsi infatti, secondo il nota *leit-motiv* di Calamandrei (che conserva su altro piano tutta la sua validità) di studiare quel documento da un lato come un grande epilogo e un punto di ripresa del pensiero politico-civile italiano, dove parlano le grandi voci lontane di Beccaria, Casareccio, Pisacane, Mazzini, e dall'altro come il vertice di centomila morti, scritto con sangue di italiani nel tempo della Resistenza. O, meglio, questo due eventuali direttive di indagine vengono di necessità a integrarsi in un disegno più complesso".

"Resta però, in ogni caso, il fatto che non furono queste esperienze o quella pubblicistica, né tanto meno il mito dello 'Stato dei Ciri' a porgere la modellistica istituzionale sulla quale si articolò il dibattito delle forze politiche antifasciste nella fase preconstituente, e costituente, se non in ridottissima misura. Si apre a questo punto il più ampio orizzonte del

**"Osservai, in quella occasione, che non si può pensare a organizzare adeguatamente una Costituzione prescindendo dalla situazione economica di un determinato Paese, dalla sua struttura economica, dai problemi sociali particolari" e la geografia economica dell'Italia in quel tempo era tutta da ristudiare" (Nenni)**

la esatta ricognizione delle officine di idee al cui lavoro sia possibile ricogliere le "piattforme" costituzionali che si affrontano allora, e che in parte rinvengono dopo il 1948 quali alternative di interpretazione sia di singoli istituti, sia dell'ordinamento istituzionale della Repubblica considerato nella sua complessiva sistemica".

"In generale, l'intera vicenda della costituzione italiana fra le due guerre dovrebbe essere attentamente ripercorsa, e non solo al livello delle discussioni universitarie, per rendersi conto del patrimonio di idee e di tecniche degli uomini che sedettero nelle varie commissioni di studio del periodo intermedio, dalla Commissione Forti a quella alla riorganizzazione dello Stato, nonché alla Consulta e alla Costituente stessa".

**La decisione di istituire il ministero fu presa nella seduta del Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945. Nel verbale della riunione Pietro Nenni figura come ministro segretario di Stato, con le funzioni di vicepresidente del Consiglio dei ministri, "incaricato per la Costituente". Ma l'andamento della seduta non fu facile**

dono 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, e si 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 riputi comunemente". (M. S. Giannini, *Introduzione, in Il ministero per la Costituzione. L'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Scandicci (Firenze), La Nuova Italia Editrice & Fondazione Pietro Nenni, Roma, 1965, pp. 1-2).

**Un nuovo tipo di ministero**

Fu così istituito un nuovo tipo di ministero. Il provvedimento istitutivo fu il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 453, il quale incaricava il ministero di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione e determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale.

La decisione di istituire il ministero fu presa nella seduta del Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945. Nel verbale della riunione di quel giorno Pietro Nenni figura come ministro segretario di Stato, con le funzioni di vicepresidente del Consiglio dei ministri, "incaricato per la Costituente". Ma l'andamento della seduta non fu facile. Nenni disse che il ministero aveva valore simbolico, serviva a met-