



**Roberto D’Orazio\***

## **La documentazione per la Costituente: tra storia e comparazione costituzionale\*\***

SOMMARIO: 1. Il “circuito documentale” della Costituente. – 2. Palazzo Montecitorio, secondo piano. – 3. Via Panisperna 89. – 4. Giacomo Perticone *bibliotecario* alla Camera e nell’impegno per la Costituente. – 5. I “libri della Costituente” tra storia e comparazione costituzionale. – 6. Un’avventura editoriale.

### **1. Il “circuito documentale” della Costituente**

Uno degli aspetti storicamente caratteristici della stagione costituente è rappresentato dal *circuito documentale* che venne articolandosi attorno ai lavori dell’Assemblea inauguratasi con la seduta del 25 giugno 1946. Si trattò di un’attività preparatoria che riguardava la documentazione predisposta per la Costituente, allo scopo di dotarla degli elementi di conoscenza considerati utili alla selezione e alla formulazione delle sue scelte; e di una documentazione definibile in senso lato *della* Costituente, poiché prodotta in suo nome e diffusa per propiziarne l’azione, con l’obiettivo di suscitare il pubblico consenso circa il ruolo fondativo dell’Assemblea e l’attenzione sulle questioni che dovevano esservi affrontate.

Le due direttrici, in realtà, si svolsero perlopiù appaiate, al punto da potersi tenere distinte solo in modo schematico. La documentazione complessivamente prodotta dal Ministero per la Costituente - da questo predisposta direttamente oppure pubblicata a sua cura -, s’irradiò in entrambe le direzioni benché fosse tipologicamente concepita in un duplice filone, l’uno destinato a fornire basi conoscitive all’Assemblea in determinati ambiti (tramite le *Relazioni* delle commissioni in cui si articolò il dicastero), l’altro rivolto alla generalità dei cittadini per munirli di elementi di giudizio e per promuoverne il grado di “coscienza costituzionale” (attraverso la diffusione delle *Guide alla Costituente*, del *Bollettino di informazione e documentazione* e dei volumetti raccolti nelle

\* Funzionario della Camera dei deputati.

\*\* Il testo riprende e sviluppa la traccia della relazione presentata al Convegno “I ‘costituenti’ de ‘La Sapienza’”, Roma, 30 novembre 2017, ed è in corso di pubblicazione negli *Atti* a cura di F. LANCHESTER.

collane degli *Studi storici* e dei *Testi e documenti costituzionali* edite dalla Sansoni). Comune ai materiali predisposti per queste composite finalità era la visuale storico-comparatistica, che costituì anzi il filo rosso di un ordito tematico svolto tra i capitoli storici del costituzionalismo e i modelli istituzionali contemporanei.

Quale influsso abbia avuto tale propedeutica sul processo costituente è l'interrogativo che ricorre costante nelle riflessioni rivolte a quella esperienza dagli studiosi, i quali pur mutando nel tempo le chiavi interpretative<sup>1</sup> hanno sovente ridimensionato l'effettiva incidenza di una simile opera preparatoria sugli orientamenti maturati dall'Assemblea, propensa nelle sue maggiori componenti ad avvalersi dei propri strumenti di analisi, ed impegnata nella ricerca di equilibri la cui definizione vedeva l'apporto tecnico dei giuristi stemperarsi nella mediazione tra le forze politiche e nel confronto tra i programmi dei partiti.

Non v'è dubbio che il valore da attribuire a queste preliminari attività di studio e documentazione rappresenti uno dei nodi della questione storiografica articolatasi sul ruolo della cultura giuridica nella formazione della Carta repubblicana, i cui termini sono conosciuti al punto da potersi qui richiamare non più che sommariamente. Se il contributo dei giuristi è stato da alcuni interpreti assunto ad elemento determinante della redazione della Carta e decisivo per il merito di sue opzioni fondamentali, da parte di altri tale influenza è stata invece ritenuta marginale stimando la cultura giuridica dell'epoca, isolata da più ampi contesti e anche per la sua prevalente connotazione formalistica, priva di modelli da poter utilmente proporre alla classe politica<sup>2</sup>. Tali divergenti ricostruzioni non potrebbero tuttavia porsi ad estremi di una polarizzazione interpretativa senza lasciarvi in ombra l'effettivo concorso dato al processo costituente dai giuristi, i quali presenti nella composizione dell'Assemblea in misura significativa per numero e per autorevolezza sembrano non potersi ridurre ad una categoria indifferenziata, ma dover essere considerati - specie i membri più eminenti - secondo le peculiari sensibilità ed esperienze culturali di cui singolarmente furono portatori<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ha valenza metodologica generale l'osservazione secondo cui le "riletture" dell'esperienza della Costituente inevitabilmente risentono degli "sviluppi del quadro politico e della cultura istituzionale, i quali hanno di volta in volta sollecitato i contemporanei ad interrogare il passato per cercare in esso la risposta ad esigenze dell'oggi nuove e diverse": P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, negli *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, p. 402.

<sup>2</sup> E' noto il giudizio di M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1963, p. 103, sul "muro protettivo" che il metodo giuridico rappresentò per i costituzionalisti al fine "di lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento". Tale giudizio è però datato secondo F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1997, poiché non tiene conto della cospicua dottrina costituzionalistica che si confrontò con la "rivoluzione fascista" e vi aderì innovando i propri criteri metodologici in senso non formalistico.

<sup>3</sup> D'altronde nelle interne dinamiche dell'Assemblea Costituente non sempre la figura del giurista-politico è distinguibile da quella del giurista-tecnico, e la cultura giuridica - specie dei Costituenti più giovani e meno condizionati dal retaggio liberale pre-fascista - in più d'una materia venne coordinandosi con i programmi e con le scelte dei partiti politici di riferimento, in misura tanto maggiore quanto più dalla fase preparatoria della Carta si è passati alla fase decisionale. In tema è centrale la riflessione di E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, p. 485 ss., e in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 15 ss.; U. DE SIERVO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 16-17.

Il tema, di rilevanza non esaurita per le interpretazioni di storia costituzionale<sup>4</sup>, esula dal campo d'indagine qui limitato ai profili riferiti all'elaborazione e alla diffusione dei materiali di studio approntati dal Ministero; strumenti, questi, che se poterono talora apparire ai Costituenti ridondanti od eccentrici rispetto al perimetro entro cui avrebbero dovuto compiersi le scelte concrete (come attesta il giudizio riduttivo che Nitti, non isolato, riservò a quegli apporti<sup>5</sup>), furono destinati egualmente a promuovere un "apprendistato costituzionale" dei cittadini e ad alimentarne l'interesse verso le questioni collegate alla preparazione della Costituente e ai suoi compiti.

Considerando da tale angolatura la produzione editoriale che nell'arco di un biennio prese forma, oltre che nel *Bollettino*, in una settantina di volumi tra saggi e compendi di argomento storico-costituzionale e comparatistico<sup>6</sup>, può rilevarsi come la sua circolazione sia stata trasversale al di là di ogni preliminare e sommaria ripartizione relativa alle materie e ai destinatari. Ciò venne facilitato da vari e ben noti fattori, tra cui accanto a quelli di scala più ampia - l'interesse indotto dall'attualità dei problemi all'esame, la ripresa dell'azione organizzata dei partiti e del dibattito pubblico -, influì certamente il qualificato impegno "pedagogico" profuso dagli stessi promotori e curatori della documentazione, nel quadro dell'opera di coinvolgimento della società civile che il Ministero per la Costituente non mancò di perseguire con il ricorso ad ulteriori strumenti comunicativi, come quello radiofonico<sup>7</sup>, e mediante una rete di suoi corrispondenti distribuiti sul territorio nazionale.

Invero la diffusione della documentazione prodotta dal Ministero costituì l'effetto e ad un tempo l'innescò di una rinnovata sensibilità civile e culturale, e contribuì a stabilire un dialogo tra il lavoro tecnico di progettazione costituzionale e l'opinione pubblica. Le carte d'archivio offrono indici eloquenti sia di una permeabilità tra i

<sup>4</sup> Qui limitandoci ai riferimenti essenziali, oltre a E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit., va ricordato il corpus promosso dal Consiglio regionale toscano per il Trentennale della Repubblica e della Costituzione, e nel suo ambito, in particolare, P. CARETTI – D. SORACE, "Tecnica" e "politica" nel contributo dei giuristi al dibattito costituente, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, cit., p. 24 ss.; E. CHELI (a cura di) *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979; R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente* (2 tomi), Bologna, Il Mulino, 1979. V. inoltre P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 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 ss.; P. POMBENI, *La Costituente: un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995.

<sup>5</sup> Nel valutare positivamente che all'esame della Commissione dei 75 non fosse pervenuto un progetto preliminare di costituzione, Francesco Saverio Nitti sminuì l'operato del Ministero per la Costituente e, com'è noto, dichiarò il proprio disinteresse per i libri da questo pubblicati: "Se vi saranno io non li leggerò. E' regola fondamentale: *Oportet studuisse, non studere*". Sul punto v. D. NOVACCO, *L'officina della Costituzione italiana*, Milano, Feltrinelli, 2000, p. 95. Sulla condizione di "sopravvissuti" di coloro che (come Orlando, Bonomi e lo stesso Nitti) dall'essere stati a capo dei governi del primo dopoguerra potevano trarre una condizione perfino di svantaggio in relazione alla comprensione dei fatti, v. S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze "tedesche"*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, cit., p. 48.

<sup>6</sup> V. *infra*, par. 5.

<sup>7</sup> Il riferimento è ai cicli di "radioconversazioni" che, secondo la strategia comunicativa integrata posta in essere dal Ministero per la Costituente, ebbero per protagonisti i principali animatori delle sue attività editoriali e di ricerca, tra cui i membri delle commissioni costituite al suo interno o gli esperti a queste assegnati. Il programma e sovente i testi delle trasmissioni radiofoniche (per la cui realizzazione ebbe ruolo propulsivo l'Associazione nazionale per gli studi politici e costituzionali presieduta da Umberto Tupini) vennero pubblicati sul *Bollettino*. Peraltro per le medesime finalità divulgative e di "pedagogia civica" il Ministero si avvale della proiezione di cortometraggi nelle sale cinematografiche, così orientando all'opera di preparazione del nuovo quadro costituzionale uno strumento la cui efficacia propagandistica era stata ampiamente sperimentata durante il Fascismo. In tema v. G. DE MARCHI, *La Costituente alla radio: educare alla Democrazia nei mass media italiani agli albori della Repubblica (1946-1947)*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2018, p. 219 ss.

diversi “generi letterari” all’interno di un circuito di produzione documentale sostanzialmente unitario, sia di una tendenziale trasversalità degli ambiti di fruizione: appaiono in questo senso significative, se non anche simboliche di una confluenza tra i diversi livelli di interesse, le liste degli abbonati al *Bollettino di informazione e documentazione* del Ministero per la Costituente, in cui i nomi di privati cittadini si alternano a quelli di studiosi e di organizzazioni od enti pubblici<sup>8</sup>, e la corrispondenza tra la Biblioteca della Camera dei deputati e l’Editore Sansoni per l’acquisto di copie delle collane storico-costituzionali da questa pubblicate, allo scopo di metterle a disposizione dei deputati impegnati nei lavori dell’Assemblea<sup>9</sup>.

Ben si comprende quindi che le fonti e gli strumenti di documentazione apprestati per la Costituente o a questa riferiti abbiano costituito nell’insieme un tassello imprescindibile della ricostruzione del quadro culturale in cui si realizzò la scrittura costituzionale.

## 2. Palazzo Montecitorio, secondo piano

Di questo circuito documentale, come prima definito, la Biblioteca della Camera non fu partecipe o almeno vi svolse un ruolo del tutto residuale. Essa rimase estranea all’officina preparatoria dell’Assemblea Costituente principalmente in ragione di quella “divisione del lavoro” che attraverso la creazione di un apposito ed atipico dicastero incardinò nel Governo il complesso delle attività documentali e istruttorie per l’Assemblea; ma, oltre a ciò, la Biblioteca scontava una condizione di isolamento che si era già delineata durante il Ventennio<sup>10</sup>, e di cui aveva risentito inevitabilmente lo sviluppo delle collezioni specie con riguardo al diritto straniero<sup>11</sup>. Con l’insediamento dell’Assemblea Costituente, la condizione appartata della Biblioteca era tale da precluderle la possibilità di fornire un supporto adeguato, se non per l’assistenza che forse poté prestare tramite la collaborazione di Giacomo Perticone<sup>12</sup>, dal luglio del

<sup>8</sup> V. le liste di abbonamento e di diffusione del *Bollettino* in ACS, Ministero per la Costituente, busta 37.

<sup>9</sup> V. la lettera datata 23 luglio 1946 indirizzata dal Bibliotecario della Camera alla Casa Editrice Sansoni: ASCD, Archivio della Camera nel periodo del Regno (1848-1946), Biblioteca, busta 4.12.

<sup>10</sup> In tema v. ora l’accurata ricostruzione di F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari a Montecitorio. Storia della Biblioteca della Camera dei deputati*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2019, in part. p. 197 ss. Al confronto, maggiore vitalità dimostrarono le biblioteche specializzate nelle discipline di immediata rilevanza ed attualità per le politiche del regime: si veda ad esempio, per l’acquisizione della letteratura economica anche straniera, R. FAUCCI, *La biblioteca della scuola di scienze corporative di Pisa*, in *Le Carte e la storia*, 2004, p. 149 ss.

<sup>11</sup> Può essere al riguardo indicativa una corrispondenza del febbraio 1940 tra le due biblioteche parlamentari, da cui si apprende che la Biblioteca della Camera dei Fasci e delle Corporazioni possedeva meno della metà delle monografie di diritto straniero e soprattutto angloamericano (tra cui la *Introduction to the study of the law of the constitution* di Dicey, posseduta solo nella traduzione francese del 1902) elencate in una breve lista inoltrata dalla Biblioteca del Senato (ASCD, Archivio della Camera nel periodo del Regno (1848-1946), Biblioteca, busta 4.12).

<sup>12</sup> Dall’esame delle carte d’archivio si traggono indicazioni circa la probabile collaborazione di Perticone alla redazione delle schede di questo bollettino, assieme a Renato Cerciello allora direttore dell’Ufficio studi legislativi del Senato e all’ex consultore socialista Lucio Luzzatto: v. F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari a Montecitorio*, cit., p. 274 s. Nel suo complesso la Biblioteca della Camera rimase dunque estranea a questa attività, sebbene lo stesso Mortati ne avesse proposto il coinvolgimento per lo spoglio di articoli in materie di interesse costituzionale, mentre non era stata ritenuta praticabile

1946, con la Segreteria della Commissione per la Costituzione, a cui era affidata la redazione di sintetiche analisi di diritto costituzionale comparato per gli *Studi di legislazione costituzionale comparata*, bollettino pubblicato in ventisei fascicoli tematici nell'arco di tempo in cui detta Commissione operò<sup>13</sup>. Per il resto la Biblioteca si limitò presumibilmente a rendere disponibili le fonti bibliografiche e le raccolte legislative da cui vennero tratti tali “elementi” di comparazione costituzionale<sup>14</sup>.

Non mancarono tuttavia segni di ripresa e di dinamismo della Biblioteca in prospettiva del ruolo da assumere, tra continuità e rinnovamento, nell'ambito degli apparati della Camera<sup>15</sup>. Tra i primi atti della Presidenza fu costituita da Saragat la commissione di vigilanza sulla Biblioteca, di cui venne chiamato a far parte Costantino Mortati assieme al Vice Presidente dell'Assemblea, Giovanni Conti, e al questore Antonio Priolo<sup>16</sup>. Non risulta che la commissione si sia formalmente riunita, non essendovi verbali del periodo; ma soprattutto per iniziativa di Conti che la presiedeva, fu comunque dato impulso al rilancio dei servizi bibliotecari, ponendone le questioni direttamente all'interno dell'Ufficio di Presidenza.

In particolare Conti si adoperò affinché la Biblioteca tornasse in possesso dei libri dati in prestito nel corso degli anni, e provvedesse perciò a sollecitarne la restituzione (da reclamare in modo ancor più rigoroso nei confronti di coloro che li detenevano da prima del 25 luglio '43, secondo una istruzione data dallo stesso Conti)<sup>17</sup>. Peraltro

---

l'ipotesi da altri prospettata di avvalersi del personale dell'Ufficio Stralcio del disciolto Ministero per la Costituente (AC, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 25 luglio 1946, p. 30).

<sup>13</sup> AC, *Atti della Commissione per la Costituzione*, vol. 1, *Studi di legislazione comparata*, Roma, Segreteria generale della Camera dei deputati, 1947, (il vol. II degli *Atti* raccoglie le *Relazioni e proposte* delle tre Sottocommissioni). È forse utile rammentare che la serie degli “elementi di legislazione costituzionale comparata” (composti di una sezione introduttiva di “osservazioni” e di una di “testi” contenente *excerpta* costituzionali stranieri) si articolò in una sequenza tematica dedicata, nell'ordine, ai seguenti profili: “Preambolo e forma di governo”; “Formazione e revisione delle costituzioni”; “Eguaglianza”; “Inviolabilità della persona”, “del domicilio” e “del segreto della corrispondenza”; “Diritto alla libertà di circolazione e di residenza”; “Diritto di emigrazione e di non espulsione ed estradizione e di aiuto per gli stranieri perseguitati”; “Libertà di riunione” e “di associazione”; “Diritti subiettivi politici” (con paragrafi sul “Diritto all'elettorato attivo” e sui “Diritti della funzione elettorale”); “Doveri generali dei cittadini”; “Religione”; “Famiglia”; “Proprietà”; “Lavoro”; “Protezione sociale del cittadino e del lavoratore”; “Consigli economici”; “Indagine sulle possibilità finanziarie ed economiche delle Regioni italiane” (senza raffronti comparatistici); “Formazione della prima Camera” e “della seconda Camera”; “Attribuzioni della seconda Camera in confronto con quelle della prima – Risoluzione delle divergenze fra le due Camere”; “Referendum popolare”; “Controllo sulla costituzionalità delle leggi”; “Poteri ordinari del Capo dello Stato in ordine alla formazione delle leggi”; “Poteri straordinari del Capo dello Stato o del Governo in materia legislativa”.

<sup>14</sup> Delle fonti secondarie utilizzate v'è puntuale indicazione in apertura del volume degli *Studi* cit., dove tra le “opere contenenti i testi costituzionali” si riportano fonti bibliografiche di comune riferimento come B. MIRKINE-GUETZÉVICH, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, Paris, Delagrave, 1938, e A. GIANNINI, *Le Costituzioni degli Stati dell'Europa Orientale*, (2 voll.), Roma, Istituto per l'Europa Orientale, 1930. Oltre a pochissime raccolte straniere (tra cui l'*Annuaire de l'Institut International de Droit Public* e quella curata da F.R. e P. DARESTE DE LA CHAVANNE, *Les Constitutions Modernes*, 6 voll., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1928-1934), erano stati inoltre utilizzati il *Bollettino d'informazione e documentazione del Ministero per la Costituente* e, a cura del medesimo, i *Testi e documenti costituzionali*, Firenze, Sansoni, 1946.

<sup>15</sup> L'estraneità della Biblioteca al nucleo pulsante delle attività di ricerca e documentazione (in certo modo inevitabile anche per la penuria di personale), trovò forse qualche compensazione nell'assistenza prestata ai singoli membri dell'Assemblea, di cui v'è traccia nei registri dei prestiti e nelle richieste di prestito interbibliotecario, come ricostruisce F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari*, cit., p. 276.

<sup>16</sup> Archivio Mortati, busta 1, *Assemblea Costituente*, lettera di Giuseppe Saragat a Costantino Mortati. Sul punto sia permesso rinviare a R. D'ORAZIO, *L'Archivio Mortati: prime considerazioni*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale* (Atti del convegno, Roma 14 dicembre 2015), Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2017, p. 251.

<sup>17</sup> Sulle iniziative adottate dalla Biblioteca della Camera per ottenere la restituzione dei volumi presi in prestito, v. F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari*, cit., p. 276 ss.

l'opera di reintegro del patrimonio della Biblioteca comportò anche il recupero di un piccolo nucleo di volumi che, assieme ad una quantità di atti e documenti parlamentari, era stato trasferito a Venezia dove avrebbero dovuto svolgersi i lavori della Costituente della Repubblica di Salò; tra questi libri, perlopiù manuali di diritto costituzionale (acquistati allo scopo oppure presi in prestito da funzionari della Camera trasferitisi al Nord<sup>18</sup>), ve n'erano in particolare alcuni di diritto comparato<sup>19</sup>, probabilmente selezionati in vista dell'esame dei progetti costituzionali da parte della Costituente del Fascismo repubblicano<sup>20</sup>.

La Biblioteca si dedicò non solo a riottenere i libri prima posseduti, ma anche a colmare le lacune delle proprie collezioni determinate dalle censure di regime, dalle difficoltà della guerra o da mera incuria, e ad accrescerle sia con il ripristino degli scambi di atti parlamentari con le assemblee legislative di altri Stati<sup>21</sup>, sia con nuove acquisizioni documentali e librerie rivolte al diritto straniero, talvolta svincolate dalla prospettiva eurocentrica fino ad allora prevalente nella cultura giuridica.

In effetti l'attenzione posta sul diritto comparato era stata fin dalle origini un tratto peculiare della Biblioteca della Camera, divenuto nel tempo carattere di continuità storica attraverso lo sviluppo delle sue collezioni e per la consuetudine che ad essa affidava l'attività di redazione di rassegne e precedenti stranieri utili all'attività legislativa<sup>22</sup>. In un clima di rinnovato interesse per il diritto straniero (l'Unidroit venne istituito nel 1926 e l'anno dopo nacque l'Istituto di studi legislativi), la Biblioteca aveva iniziato nel 1927 a collaborare alla pubblicazione periodica del *Bollettino parlamentare*, con sezioni dedicate alle segnalazioni di legislazione straniera corredate da supplementi bibliografici<sup>23</sup>. Interesse che non era venuto meno, ma si posizionava diversamente, a

<sup>18</sup> Tra i volumi giuridici italiani la raccolta trasferita al Nord comprendeva manuali di diritto costituzionale e di teoria dello Stato (Panunzio, Romano, Pergolesi), di diritto amministrativo (Zanobini), di diritto corporativo (Chiarelli, Costamagna, Cesarini Sforza, Zanobini), di diritto elettorale (Ambrosini, Piccioni, Guidi, Montalcini-Alberti) e alcune monografie (di Mortati, Lavagna, De Valles). Sul punto v. per maggiori riferimenti F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari*, cit., p. 257.

<sup>19</sup> Lo ha segnalato G. PARLATO, *Realizzazioni e progetti costituzionali del fascismo dal regime alla Repubblica sociale*, relazione al Convegno: "Prima della Costituente. Progetti di Stato e progetti di società tra antifascismo e Resistenza", 13a edizione di "Giellismo e Azionismo. Cantieri aperti" (Roma, Senato della Repubblica, 6 aprile 2017). Accenni anche in ID., Introduzione ai *Discorsi parlamentari* di Araldo di Crollalanza, Roma, Senato della Repubblica, 1995, I, p. 24 ss.

<sup>20</sup> Com'è noto, tra i progetti destinati alla Costituente del Fascismo Repubblicano, da svolgere secondo le linee in materia costituzionale esposte nel "manifesto" presentato da Pavolini al Congresso di Verona del 1943, v'erano quelli di Carlo Alberto Biggini, di tipo semipresidenziale a preminenza del Capo dello Stato e a bicameralismo differenziato; di Vittorio Rolandi Ricci, di tipo presidenzialista con un Capo dello Stato in carica per dieci anni non rieleggibile ed un potere di controllo delle Camere sull'operato del Governo; e di Bruno Spampanato, ispirato a criteri di rappresentanza pluripartitica. In tema, tra i più recenti, v. M. TITA, *Le leggi debolissime. Brevi note sulle Costituzioni non attuate: Roma nel 1849, Fiume, Salò*, in G. LIMONE (a cura), *La forza del diritto il diritto della forza*, Franco Angeli, Milano 2013; D. TRABUCCO – M. DE DONÀ, *Forma di governo e sistema normativo della Repubblica Sociale Italiana*, nei *Cuadernos de Historia del derecho*, 24, 2017, p. 249 ss.; dei medesimi Autori v. altresì *Forma di governo e fonti del diritto della Repubblica Sociale Italiana*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017.

<sup>21</sup> Può al riguardo segnalarsi anche l'acquisizione della serie dei *White Papers* del Governo britannico, negli anni in cui si dibattevano i contenuti del *Beveridge Report* del 1942.

<sup>22</sup> G. PERTICONE, *La biblioteca della Camera*, in *Accademie e biblioteche d'Italia*, 1937 (p. 6-7 dell'estratto), individua le premesse già pre-unitarie dello scambio diretto di atti parlamentari e bollettini legislativi con parlamenti stranieri e dell'organizzazione dei servizi di consultazione, che a partire dal 1894 ebbero il loro strumento principe nell'allestimento del catalogo metodico. Peraltro Perticone formalmente non fece parte del consiglio di redazione del *Bollettino parlamentare* e del gruppo dei funzionari parlamentari che vi collaborarono.

<sup>23</sup> Il *Bollettino parlamentare*, pubblicato a cura della Segreteria generale del Senato del Regno e dalla Segreteria generale della Camera dei deputati, nasce nel 1927; nei primi tre anni contiene il *Supplemento bibliografico*, dal 1930 pubblicato autonomamente in due volumi l'anno, nonché le nuove accessioni delle biblioteche della Camera (e dal 1930 anche del

distanza di circa un decennio e nella temperie segnata prima dall'instaurazione dell'autarchia poi dai rivolgimenti del 1938, profilandosi allora l'esigenza di diffondere all'esterno la conoscenza delle istituzioni fasciste e del "nuovo diritto pubblico interno italiano", e di documentare nel contempo i caratteri di fondo e le tendenze evolutive comuni agli stati liberali e totalitari<sup>24</sup>.

L'antica "vocazione comparatistica" della Biblioteca<sup>25</sup> non fu quindi titolo sufficiente per coinvolgerla nelle attività di documentazione preparatorie della Costituente; né avrebbe potuto essere il vecchio *Bollettino parlamentare*, cessato nel 1940, l'idoneo veicolo di diffusione di rassegne di legislazione comparata (che vi erano apparse in uno schema fisso seguendo ai "discorsi del Duce" e alla "legislazione fascista"). Salva ogni considerazione di opportunità, a ciò avrebbero provveduto gli uffici di supporto dell'Assemblea Costituente con i sintetici *Studi comparativi* e, in modo più sistematico, il Ministero di Nenni in adempimento dei suoi specifici compiti, pubblicando con frequenza decadale il suo *Bollettino di informazione e documentazione*.

Sembrò tuttavia naturale che il Ministero, al momento della sua cessazione nell'agosto 1946 e su invito del Presidente dell'Assemblea Costituente, cedesse alla Biblioteca della Camera la piccola raccolta di libri che esso aveva autonomamente formato per le proprie esigenze<sup>26</sup>; si trattava di circa centosessanta volumi in massima parte stranieri e di altrettanti fascicoli di rivista, il cui inventario<sup>27</sup> dà conto della "cassetta degli attrezzi" che fu utile per i lavori delle commissioni<sup>28</sup>.

Senato), ripartite per materia e con lo spoglio dei periodici. Con la XXX Legislatura e la creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni muta il titolo in *Bollettino delle Assemblee legislative*, pubblicato (sempre a cura delle due Camere) per le sole annate 1939 e 1940, e con brevi rassegne legislative da cui erano ormai esclusi i Paesi nemici.

<sup>24</sup> L'esigenza, chiaramente individuata da S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p. 105, era quella (animata dall'intento non di migliorare il diritto nazionale bensì di accreditarlo presso la comunità internazionale) che rendeva indispensabile, "per intendere a dovere la natura, il significato e il valore del nuovo diritto pubblico interno italiano, esaminare comparativamente le nuovissime tendenze del diritto pubblico [...]; per far vedere che se il nostro diritto pubblico e i nuovi nostri istituti hanno uno spiccato e personale carattere nazionale italiano, rispondono però ad una necessità generale ed hanno perciò anche un valore universale e paradigmatico". Sulla funzione assegnata al diritto comparato nella legalità di regime e sulla riformulazione delle sue premesse teoriche e metodologiche nell'ambito della complessiva politica culturale fascista (da strumento di conoscenza del "totalmente altro da sé" a strumento promozionale del "sé nazionalistico"), v. ora M. GRONDONA, *Il diritto comparato e la comparazione giuridica tra internazionalismo e nazionalismo: premesse per una discussione*, in I. BIROCCHI – G. CHIODI – M. GRONDONA (a cura di), *La costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, Roma, Roma TrE-Press, p. 369 ss.

<sup>25</sup> Da questi antecedenti – benché ne sia ovviamente affatto diverso il quadro di riferimento - deriva l'Ufficio per la legislazione straniera oggi esistente presso la Biblioteca della Camera dei deputati, il cui Regolamento (art. 10.2, lett. c) "assicura il monitoraggio periodico dell'attività legislativa corrente di Parlamenti stranieri. Raccoglie, analizza e diffonde, anche attraverso strumenti informatici, dati, documenti e informazioni sulla legislazione straniera" (v. anche il Regolamento dei servizi e del personale della Camera, art. 20.1 lett. d).

<sup>26</sup> "In relazione alla notizia datami circa l'esistenza presso codesto Ministero" - scrive Saragat il 10 luglio 1946 - "di un'importante biblioteca di opere giuridiche, storiche, di cultura generale e speciale, e all'opportunità di provvedere in tempo affinché un simile prezioso patrimonio librario non vada disperso ora che il Ministero ha esaurito i suoi compiti, penso che in nessuna biblioteca simili libri e raccolte potrebbero essere meglio collocati e utilizzati che nella Biblioteca della Camera, dove potrebbero senz'altro essere catalogati e tenuti a disposizione dei suoi frequentatori e particolarmente dei Deputati alla Costituente, con evidente vantaggio di tutti, specie nel momento attuale" (ASCD, Assemblea Costituente, busta 137, fasc. 351). Peraltro la richiesta di Saragat era stata formulata facendo seguito ad una raccomandazione rivoltagli da Giannini.

<sup>27</sup> ASCD, Biblioteca, busta 4.1, fasc. Miscellanea.

<sup>28</sup> Il "servizio di Biblioteca" del Ministero, affidato alla direzione di Luigi De Gregori (già direttore della Biblioteca del Ministero della Pubblica Istruzione, della Biblioteca dell'Istituto di archeologia e di storia dell'arte a Palazzo Venezia e della Casanatense), fu istituito "con il compito di raccogliere e conservare materiale librario concesso da altre biblioteche sia in prestito che in deposito, di acquistare e conservare pubblicazioni di urgente consultazione non reperibili da altre biblioteche,

**Anticipazioni al n. 3 del 2020 della Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto"**

### 3. Via Panisperna 89

Agli inizi del giugno 1945, Nenni annota nel suo diario la proposta ricevuta da De Gasperi di ricoprire il ruolo di vice-presidente del Consiglio e di Ministro per la Costituente<sup>29</sup>. Com'è noto il dicastero venne istituito il mese seguente, con il compito di preparare la legge elettorale politica, preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente e “predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione”<sup>30</sup>. Nenni giurò come ministro in dicembre con l'insediamento del Governo Parri e capo di gabinetto fu designato Massimo Severo Giannini<sup>31</sup>, che in tale veste poté svolgere quel ruolo di “costituente ombra” a giusto titolo attribuitogli<sup>32</sup>.

Il decreto istitutivo assegnava a questo dicastero *sui generis*, che proprio per la sua atipicità aveva destato varie contrarietà tra i partiti, il compito di condurre studi e ricerche i cui risultati avrebbero formato la documentazione destinata all'Assemblea, e per altro verso sarebbero serviti ad un'opera promozionale e divulgativa che rendesse chiaro alla generalità dei cittadini il senso e il ruolo dell'Assemblea Costituente<sup>33</sup>. In particolare il *Bollettino* avrebbe dato la possibilità di aggiornare la cittadinanza sulle questioni dibattute e, aperto a riceverne i suggerimenti e le proposte, di dialogare con essa volendo servire da strumento di “documentazione della preparazione del Paese alla imminente Assemblea Costituente”<sup>34</sup>.

nonché di eseguire ricerche bibliografiche” (comunicato del Capo di Gabinetto Giannini del 15 marzo 1946, (ACS, Ministero per la Costituente (1945-1946), Ufficio Affari generali, busta 72).

<sup>29</sup> P. NENNI, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1946*, a cura di G. Nenni e D. Zucaro, Milano, Sugarco, 1981.

<sup>30</sup> M.S. GIANNINI, *I compiti del Governo per la formazione della Costituente*, nel *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, 1946, n. 6, p. 17. E' utile ricordare – anche per fissare le coordinate temporali della sua breve ma intensa attività - che il Ministero per la Costituente fu istituito (con d. lgt. 31 luglio 1945, n. 435) con il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente (istituita dal d.lgt. 25 giugno 1944, n. 151) e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione. Con il decreto 31 agosto 1945, il ministro Nenni costituì la Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica (prevista dall'art. 5 del d.lgt. n. 435). La Commissione lavorò dal 1 settembre al 27 ottobre 1945 (svolgendo ventisette sedute, i cui verbali, assieme alle relazioni e allo schema di provvedimento legislativo presentati a conclusione dei suoi lavori sono raccolti nella pubblicazione a cura dello stesso Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea*, Roma. Tip. UESISA, 1946).

<sup>31</sup> V. la preziosa testimonianza dello stesso M.S. GIANNINI negli *Studi per il ventesimo anniversario della Costituente*, 1. *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969, nonché ID., *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Roma, Lucarini, 1990.

<sup>32</sup> Cfr. M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in A. BURATTI – M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci, 2010, p. 257 ss. V. inoltre M. MACCHIA, *Massimo Severo Giannini nell'età costituente*, in *Nomos*, 3/2017. Sulla figura di Giannini v. S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2015, p. 863 ss.; C. PINELLI, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, ivi, p. 833 ss.; G[ulio] NAPOLITANO, *Massimo Severo Giannini, un costruttore critico dello Stato repubblicano*, in *Democrazia e diritto*, 2011, p. 335 ss.; M. D. POLI, *Il ruolo cruciale di Massimo Severo Giannini nel Ministero per la Costituente*, in E. CEGLIE (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, p. 155 ss.

<sup>33</sup> Sull'attività di promozione editoriale e di “divulgazione costituzionale” del Ministero per la Costituente v. A. CLERICI, *Arturo Carlo Jemolo. Il ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo*, in A. BURATTI – M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra*, cit., p. 268 ss.; F. BONINI, *Costituente e Costituzione: una periodizzazione rilevante nella storia dell'Italia contemporanea*, in M. SILVESTRI (a cura di), *Giacomo Perticone: stato parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento* (Atti del Convegno, Roma-Cassino 18, 19, 20 maggio 1995), Cassino, 1999, p. 97 ss.; E. CEGLIE (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione: Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018; L. DURST, *Pietro Nenni e le iniziative del Ministero per la Costituente per la formazione di una “coscienza costituente”*, in *Nomos*, n. 3/2018.

<sup>34</sup> Questo il proposito enunciato a chiusura della presentazione, *Questo Bollettino*, nel primo numero apparso il 20 novembre 1945. Sul *Bollettino di informazione e documentazione* v. N. TRANFAGLIA, *Dalla Consulta all'Assemblea Costituente: la cultura del*

**Anticipazioni al n. 3 del 2020 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”**

Privo di personale proprio e dotato di dipendenti distaccati da altre amministrazioni, il Ministero si avvale anche dell'apporto di un nucleo di magistrati ceduti in distacco dal Ministero di grazia e giustizia. Dagli uffici giudiziari romani giunsero quindi a via Panisperna, tra gli altri, Andrea Torrente, Antonio Carcaterra, Gabriele Pescatore e Mario Battaglini, prima già distaccato all'Alto Commissariato per le sanzioni economiche contro il fascismo<sup>35</sup>.

Oltre alle persone occorre al Ministero le fonti e gli strumenti di lavoro. Attraverso Giannini, la commissione per la riorganizzazione dello Stato appena istituita fece richiesta al Ministero degli Esteri<sup>36</sup> di "poter essere regolarmente ed esaurientemente informata sulle pubblicazioni che vengono edite all'estero riguardanti i testi legislativi, gli studi tecnici e politici e le proposte di riforma che si riferiscono: a) alle costituzioni degli Stati; b) alle organizzazioni amministrative e alle autonomie locali; alle organizzazioni economiche e sociali, con particolare riguardo ai problemi del lavoro e dell'assistenza anche sanitaria"<sup>37</sup>. In replica, il Ministero degli Esteri diramò alle ambasciate istruzioni per il reperimento del materiale di studio richiesto dall'altro dicastero e "per l'acquisto e l'invio immediato per corriere di quelle pubblicazioni o lavori scientifici-giuridici-politici, che [...] possano apportare un apprezzabile contributo agli studi in questione", privilegiando il criterio dell'attualità nella scelta del materiale, "presumendosi che molte delle opere di vecchia data sia possibile trovarle in Italia"<sup>38</sup>. La mobilitazione degli uffici diplomatici per un autonomo e rapido rifornimento di aggiornato materiale bibliografico appare un'indiretta conferma della complessiva impreparazione in quella fase delle biblioteche parlamentari.

Del resto i caratteri di attualità e di specializzazione delle fonti occorrenti al Ministero erano necessitati sia dalla novità di molteplici profili di interesse per le sue materie di studio, sia dall'organizzazione del lavoro nel suo ambito. L'assetto e l'operatività del Ministero si caratterizzarono infatti in base alla ripartizione per materia delle tre commissioni istituite al suo interno (la commissione per studi attinenti alla

---

*Ministero per la Costituente*, in M. FIORAVANTI - S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1999, p. 213 ss.

<sup>35</sup> ACS, Ministero per la Costituente (1945-1947), Ufficio Affari generali, busta 72. Altri magistrati, ordinari e amministrativi, fecero parte della prima commissione, come Gaetano Azzariti, Antonio Sorrentino, Emanuele Piga, Leopoldo Piccardi; questi ultimi due ricoprirono altresì la presidenza rispettivamente della seconda e della quarta sottocommissione (sulla organizzazione dello Stato e sugli enti pubblici territoriali); la prima e la terza sottocommissione, l'una per i problemi costituzionali l'altra sulle autonomie locali, furono invece presiedute da Giovanni Battista Boeri e da Arturo Carlo Jemolo. Sui magistrati coinvolti in questa fase v. M. GIANNETTO - G. MELIS - G. TOSATTI, *Percorsi dei costituenti: la pubblica amministrazione*, in M. FIORAVANTI - S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 196 s.

<sup>36</sup> ACS, Ministero per la Costituente (1945-1947), Ufficio Affari generali, busta 78.

<sup>37</sup> "Riuscirebbe pertanto molto gradita" - proseguiva Giannini - "una circolare di codesto Ministero che indirizzandosi agli addetti culturali distaccati nelle nostre legazioni, li invitasse a segnalarmi le pubblicazioni che ci interessano, man mano che appariranno. Non dovrebbe essere trascurata la compilazione di un primo elenco delle pubblicazioni più importanti edite negli anni della guerra".

<sup>38</sup> Tra le risposte, anche quella di Saragat ambasciatore a Parigi, che segnalò alcuni volumi sulla coeva riforma costituzionale in Francia. L'attività della *Commission pour la Constitution* dell'Assemblea nazionale costituente francese peraltro fu costantemente monitorata ai fini dei lavori della commissione Forti, come indica anche la traduzione in italiano di stralci degli atti parlamentari francesi (ACS, Ministero per la Costituente 1945-1946, busta 78), pubblicati anche nel *Bollettino*.

riorganizzazione dello Stato<sup>39</sup>, la commissione economica<sup>40</sup> e la commissione per il lavoro<sup>41</sup>, a loro volta suddivise in sottocommissioni tematiche<sup>42</sup>. In particolare, la commissione per la riorganizzazione dello Stato presieduta da Ugo Forti si ripartì in cinque sottocommissioni, competenti rispettivamente per i problemi costituzionali, l'organizzazione dello Stato, le autonomie locali, gli enti pubblici non territoriali e l'organizzazione sanitaria.

I resoconti delle sedute mostrano come la discussione interna ai collegi si sia soffermata sui criteri da osservare nell'opera di studio e documentazione, che conformemente alle disposizioni istitutive del Ministero (e alle precisazioni rese in proposito dallo stesso Nenni<sup>43</sup>) avrebbe dovuto risolversi nell'acquisizione di elementi di conoscenza sui modelli costituzionali e sui relativi istituti, senza giungere alla formulazione di schemi o risoluzioni che avrebbero potuto limitare le successive valutazioni dei Costituenti<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Istituita il 21 novembre 1945, la commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato fu presieduta, come noto, da Ugo Forti e rilevò parte delle competenze della commissione per la riforma dell'amministrazione, in un primo momento creata dal Presidente del Consiglio Bonomi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e anche questa presieduta da Forti. Questa precedente commissione, come si è osservato, “rappresenta il primo nucleo” di un lavoro di studio che, affidato a giuristi e a figure competenti, “proseguirà ininterrotto fin dentro l'Assemblea Costituente orientando [...] le scelte che in quella sede vennero compiute”: E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO, (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 244.

<sup>40</sup> Prima ad insediarsi, la Commissione economica presieduta da Giovanni De Maria fu ripartita in cinque sottocommissioni: Agricoltura, Industria, Credito e Assicurazione, Problemi monetari e commercio estero, Finanza (sulla sua attività è testimonianza preziosa quella dell'economista Federico Caffè che fu membro della Sottocommissione per la moneta e il commercio con l'estero, da cui ebbe l'incarico di redigere il *Rapporto sul risanamento monetario*: v. F. CAFFÈ, *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, negli *Studi per il ventesimo anniversario*, cit., vol. 3, p. 35 ss.).

<sup>41</sup> Istituita il 10 gennaio 1946 e presieduta da A. Pesenti. Dalle tre commissioni furono prodotti (e pubblicati a cura del Ministero per la Costituente) la *Relazione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato all'Assemblea Costituente*, Roma, Failli, 1946; il *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, Roma, Ist. Poligrafico dello Stato, 1946-47; gli *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, Roma, Tip. U.E.S.I.S.A., 1946. A questi si aggiunsero, in relazione all'ulteriore compito affidato al Ministero dalla legge istitutiva, gli *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente*, Roma, Tip. U.E.S.I.S.A., 1946.

<sup>42</sup> Sull'attività e sulla composizione delle sottocommissioni v. 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*, a cura della Fondazione Pietro Nenni, Firenze, la Nuova Italia, 1995, p. 3 ss.

<sup>43</sup> In risposta alla richiesta del presidente Forti di chiarire i compiti della Commissione su cui erano sorti dubbi già al suo insediamento il 21 novembre 1945, nella lettera del successivo 24 novembre il ministro Nenni precisava che questa “è istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato. Da essa non può perciò uscire uno schema di costituzione o un insieme di schemi. 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 riservato esclusivamente all'Assemblea Costituente”. E se il modello della commissione d'inchiesta secondo Nenni poteva attagliarsi alle “due Sottocommissioni per le autonomie locali e per gli enti non territoriali”, le altre due (problemi costituzionali, organizzazione dello Stato) erano prevalentemente “commissioni di studio. Esse, e specie la prima, avranno un compito difficile e delicato; non occorre dimenticare che, al di là del Governo, il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino ad oggi ristretta a pochi specialisti; l'apporto degli studiosi appartenenti a diverse correnti politiche, mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata, dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato” (ACS, Ministero per la Costituente 1945-1946, busta 78; la lettera può leggersi in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 61.

<sup>44</sup> Il rischio veniva tuttavia ridimensionato nell'opinione di alcuni commissari tra cui Vincenzo Gueli, il quale pur riconoscendo che non spettasse ad una commissione di studi (qual era appunto quella sulla riorganizzazione dello Stato) “formulare proposte concrete, dovendo essa limitarsi a prospettare delle soluzioni in rapporto ai vari problemi, oppure anche a degli ordinamenti costituzionali nelle loro linee generali”, riteneva che “prospettare delle soluzioni oppure delle linee

L'affermata finalità conoscitiva dei lavori non impedì tuttavia che all'interno delle sottocommissioni si ponessero fin da principio questioni di metodo circa le forme più adeguate ad assicurare una esposizione dei risultati di un'indagine che, pur avalutativa sul piano dei contenuti di immediata rilevanza politica, fosse nel contempo idonea a fornire basi di conoscenza utili alle scelte da compiersi dall'Assemblea a cui era destinata<sup>45</sup>. Il confronto che in diverse occasioni si svolse su questi aspetti preliminari mentre servì a delimitare in concreto il raggio d'azione delle commissioni, escludendo

---

generali di ordinamenti costituzionali – non condizionate alla formula politica che condiziona il nuovo ordinamento costituzionale – non limiterebbe minimamente quelli che saranno i poteri della Costituente” (Prima Commissione, seduta del 21 novembre 1945, ACS, Ministero per la Costituente 1945-1946, busta 78; v. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 45). Sulla figura e sul ruolo di Guelli v. G. CARVALE, *Il contributo di Vincenzo Guelli alla Commissione Forti*, in *Nomos*, 3/2017.

<sup>45</sup> Significativa, per il “discorso sul metodo” che vi si svolse, la seduta pomeridiana dell'8 dicembre 1945 della prima sottocommissione per i problemi costituzionali (era all'esame il tema della rigidità costituzionale, primo nell'elenco degli “Argomenti di studio della Prima Sottocommissione” secondo lo schema di lavoro approvato nella precedente seduta del 3 dicembre), in cui intervennero tra gli altri Massimo Severo Giannini, Guido Astuti, Umberto Terracini, Guido Zanobini, Costantino Mortati, Piero Calamandrei.

Astuti, in particolare, riteneva che fosse “non tanto utile presentare delle risoluzioni o semplici proposte quanto invece materialmente tutti gli argomenti che possono essere in favore o contro queste proposte. Insomma bisognerebbe fare quello che una volta facevano i giuristi i quali espongono i loro pareri. La nostra è una commissione di studio e non deve pregiudicare i lavori col presentare delle proposte”. All'obiezione del presidente Boeri che questa in realtà costituisse “un organo eminentemente politico: vi sono degli uomini di studio ma la gran parte è formata da elementi politici e, secondo me, noi dobbiamo esprimere le nostre condizioni e fissare le nostre conclusioni”, Astuti ancora replicava che “quelli fra noi che sono stati designati dai partiti, sono qui nella loro funzione di esperti affinché questi studi siano il più possibile chiari”. Giannini, dal canto suo, sosteneva la necessità di designare un relatore che sulla questione all'esame riportasse “tutti gli elementi pro o contro a una determinata soluzione”, caldeggiata anche da Terracini essenzialmente per il “carattere antidemocratico” di soluzioni in grado di escludere il pronunciarsi delle masse popolari sulle specifiche questioni.

Prendendo posizione “sulla soluzione di questo problema di metodo”, Zanobini affermò dal canto suo che “se intorno a un problema c'è l'unanimità per una determinata soluzione, non c'è bisogno di esporre tutti quelli che abbiamo scartati; se invece ci sono varie opinioni sarà allora il caso di dire una parte è di questa opinione, un'altra parte di quest'altra”. Mortati intervenne adesivamente per sostenere che “queste soluzioni non possono essere formulate astrattamente. Noi dobbiamo sottoporre alla Costituente non una sola soluzione, perché noi non sappiamo quali saranno i principi politici fondamentali che ispireranno la nuova costituzione [...]. In conclusione quindi noi dobbiamo formulare ciò che i logici chiamano giudizi ipotetici e non categorici. Se noi consigliamo una fra le varie soluzioni possibili togliamo alla Costituente la possibilità di valutare tutte le varie questioni. Il nostro compito è molto difficile contrariamente a quanto qualcuno può supporre e deve essere assolto con circospezione e con ampiezza di valutazione. Noi dobbiamo riferirci ad un tipo di Stato, valutare le esigenze di questo tipo di Stato, e su queste, contenere il nostro lavoro [...], altrimenti, mi pare che sia sbagliata l'impostazione dei nostri lavori e che in questo modo si possono pregiudicare i risultati dei lavori stessi”.

La questione pregiudiziale del *modus operandi* e in fondo delle stesse finalità della commissione veniva così messa a nudo, al punto da suscitare il sarcastico commento di Terracini, per il quale “secondo il Prof. Mortati sarebbe stato allora inutile riunirci, perché, bastava incaricare qualche singolo esperto in materia che avrebbe potuto fare una vasta esposizione”. Nel prosieguo della discussione Astuti ribadì il suo punto di vista ritenendo che propriamente non fosse “questione di metodo bensì di competenza non soltanto di questa commissione ma, addirittura, del Ministero. [...] Si tratta di prendere in esame le soluzioni che si porteranno sul tappeto, ma anche delle soluzioni che si scarteranno sarà utile dire per quali motivi le abbiamo scartate. Questa commissione è una commissione di studio ed ha il compito di fare in modo che, coloro i quali sono chiamati [...] per decidere possono avere tutti gli elementi di informazione in modo che le deliberazioni dell'Assemblea stessa possano essere prese secondo le informazioni date da noi”. Dopo ulteriori interventi sul ruolo di mera *expertise* tecnica oppure, per la natura dei temi dibattuti, inevitabilmente politico della commissione, un contributo chiarificatore venne da Giannini, il quale precisò come la Commissione fosse “sorta per una serie di ragioni tra loro un po' complesse. La Commissione più chiara nei suoi intenti e nei suoi scopi è invece la Commissione Economica, perché funziona come Commissione d'inchiesta. Qui c'è un'istanza che non si può dimenticare ed è quella di illuminare il Paese dato che il Paese è completamente impreparato a questi problemi; e allora questa Commissione faccia quello che il Paese non può o non vuol fare, quindi, dica che cosa s'intende anzitutto per costituzione rigida o per costituzione flessibile; esponga quali sono le soluzioni e poi, prospetti, in relazione all'attuale situazione, quali sono le soluzioni più idonee. La Costituente poi adotterà la soluzione più opportuna. L'essenziale è che alla fine si arrivi alla relazione generale illustrativa con la prospettazione di più soluzioni”. I verbali di seduta si leggono agevolmente in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 97 ss.

che si dovesse porre mano ad un “trattato di diritto costituzionale comparato”<sup>46</sup>, per altro verso consentì la messa a punto di un patrimonio conoscitivo omogeneo nell’assenza di ridondanze dottrinarie e di incrostazioni ideologiche, che a guisa di “manuale del perfetto costituente” – questo l’auspicio di Forti – sarebbe stato di valido e concreto ausilio nell’affrontare alcuni snodi fondamentali. Ciò in effetti è quanto avvenne non appena l’Assemblea, valendosi anche di una continuità di elaborazione personificata dai non pochi deputati che avevano già fatto parte della commissione Forti, si trovò ad affrontare passaggi cruciali come quelli che riguardarono l’enunciazione dei diritti fondamentali e la forma di governo, l’organizzazione amministrativa dello Stato e la posizione del potere giudiziario, le garanzie costituzionali e la disciplina dei rapporti internazionali<sup>47</sup>.

Ma oltre all’esigenza riferita al carattere di oggettività e completezza di una documentazione esente dall’influsso di orientamenti politici, si pose quella, di pari rilievo metodologico, della pertinenza ed affidabilità delle conoscenze acquisite specialmente quando riferite alla realtà dei fenomeni sociali.

Il profilo emerge con chiarezza in relazione ai lavori della quinta sottocommissione per l’organizzazione sanitaria, che sebbene istituita per ultima (il 26 febbraio 1946) e con ritardo tale da comprimerne notevolmente i lavori, fornisce un chiaro esempio dell’operatività del circuito documentale richiamato in esordio. La documentazione di diritto comparato ebbe rilievo nei suoi lavori nonostante la prevalente composizione tecnico-scientifica del collegio solo in parte temperata dalla presenza di giuristi<sup>48</sup>, e consentì l’esame pur sommario della disciplina costituzionale di altri Stati in materia di diritto alla salute e all’assistenza sanitaria. Traendo ispirazione soprattutto dalle risoluzioni appena approvate dell’assemblea costituente francese, la sottocommissione giunse ad elaborare cinque proposizioni di notevole interesse per i temi affrontati, che certamente non hanno perso attualità potendosi tuttora riconoscere tra quelli fondamentali del “biodiritto”: la dignità della persona nella relazione di cura, l’accesso

<sup>46</sup> Nella seduta plenaria del 24 novembre 1945 della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, il presidente Forti rilevava che pur superato a seguito dei chiarimenti resi dal Ministro il dubbio sulla natura del mandato dell’organismo, “questa interpretazione dei limiti della Commissione non elimina, però, alcune riflessioni che sono suggerite dal lavoro da svolgere. [...] In altri termini c’è un altro limite che si dovrebbe imporre la Commissione, cioè che essa non farà un trattato di diritto costituzionale comparato [...]. Perciò, raccogliere tutto ciò che è necessario, tutti gli elementi che possono essere necessari ad un’Assemblea che si prepara a fare una costituzione, non significa raccogliere molto materiale e studiare a fondo gli altri tipi di Stati, non significa andare all’infinito, studiare i vari tipi storici, non significa cominciare ad esaminare gli inconvenienti di uno Stato feudale, ecc. Tutto questo può essere interessante: ma la Commissione non deve trasformarsi in una cattedra di diritto costituzionale”. Il “dubbio secondario” sul compito della Commissione richiedeva perciò di essere sciolto, secondo Forti, “prendendo *cum grano salis* la prescrizione del Ministro, facendo tutti gli studi che possono servire per chi, trovandosi di fronte al bisogno di fare una costituzione, si fondi su quegli elementi che a giudizio della Commissione si possono ritenere utili e lasciando quegli che sono elementi di pura dottrina, di pura storia, di pura erudizione. Quindi [...] non è un’enciclopedia di diritto costituzionale che la Commissione farà, ma piuttosto un manuale del perfetto costituente, cioè una cosa destinata a servire a chi si pone il problema di dare vita ad una nuova costituzione”. V. G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 51 ss.

<sup>47</sup> Oltre alla bibliografia già richiamata, v. E. CHELI, *I giuristi alla Costituente*, nella *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Ottava Appendice, *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto* (dir. da P. Cappellini, P. Costa. M. Fioravanti, B. Sordi), Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 2012; G. ZAGREBELSKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, XIII, 1943-1945. *Dalla Resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, Nuova Cei, 1989, p. 159 ss.

<sup>48</sup> Tra cui Nino Papaldo, in seguito giudice costituzionale (1955-1967).

alle cure, l'organizzazione sanitaria pubblica, il consenso al trattamento medico, la segretezza dello stato di salute dell'individuo<sup>49</sup>. Queste tesi peraltro non rimasero confinate all'interno della commissione che le elaborò né costituirono il prodotto di una mera ricognizione comparatistica, poiché furono oggetto di pubblica consultazione in una serie di convegni preparati in modo itinerante nelle maggiori città italiane in cui fu possibile raccogliere proposte ed opinioni in particolare della classe medica<sup>50</sup>; con ciò gettando le basi di quel "ponte" tra società civile, categorie professionali ed istituzioni pubbliche che il Ministero si proponeva appunto di realizzare<sup>51</sup>.

Sul versante istituzionale, quanto del lavoro preparatorio del Ministero sia rifluito nell'elaborazione delle scelte infine compiute dall'Assemblea Costituente è questione che per molte delle materie che vi furono dibattute si è inteso risolvere attribuendo scarso impatto a quell'attività preliminare stante il prevalente tradizionalismo dei giuristi che vi si adoperarono<sup>52</sup>, ragione per cui furono mancate preziose occasioni per il disegno costituzionale specie per la parte relativa all'organizzazione dello Stato<sup>53</sup>.

Ad un così esiguo bilancio sembra comunque fare eccezione, in sé considerato, l'ampio ricorso all'esame della legislazione straniera, se si osserva che il metodo comparativo, pur disorganico nell'applicazione e non sempre calzante nei risultati, costituì in effetti l'elemento connettivo o addirittura unificante della documentazione rivolta alla Costituente o comunque a questa dedicata, e se in ciò può ravvisarsi il

<sup>49</sup> Le cinque relazioni predisposte da questa Sottocommissione vennero dedicate ad altrettanti ambiti tematici che, già nelle titolazioni in forma di tesi, tendevano nell'insieme a delineare il rapporto tra l'individuo e le istituzioni pubbliche nel campo della salute: "il rapporto di fiducia tra medico e malato, condizione indispensabile per l'efficacia della prestazione medica, è assicurato dalla legge, salvo quanto dispongono le leggi intese a tutela della pubblica salute"; "le Costituzioni e la sanità pubblica"; "sulla segretezza dello stato fisico della persona"; "ogni attività è vigilata e coordinata dallo Stato. Tutte le attività sanitarie dello Stato e degli Enti pubblici fanno capo ad una unica amministrazione tecnica distinta dagli altri organi del potere esecutivo"; "nessuno può essere astretto a subire pratiche sanitarie quando la loro esplicazione coattiva non sia autorizzata dagli enti che disciplinano le funzioni sanitarie dello Stato. La legge non potrà consentire che [tali funzioni] siano esplicate oltre i limiti naturali imposti dal rispetto dell'integrità fisica dell'individuo e della dignità umana".

<sup>50</sup> Di particolare interesse fu il convegno che la Sottocommissione tenne a Napoli il 17 maggio 1946 (a cui partecipò anche Alfonso Tesauro), concluso con la presentazione di alcune proposizioni di principio in materia di diritto alla salute e di accesso alle cure in larga parte ispirate ai lavori della Costituente francese.

<sup>51</sup> A questa fondamentale finalità serviva anche l'istituzione nelle maggiori città italiane, con determinazione ministeriale del 12 dicembre 1945, di "uffici di corrispondenza" della Commissione per la riorganizzazione dello Stato, investiti dei compiti, tra gli altri, di raccogliere e trasmettere pubblicazioni di speciale rilievo; "curare la distribuzione e la successiva raccolta dei questionari" predisposti dal Ministero; "organizzare conferenze a fine propagandistico per provocare studi e dibattiti su temi attinenti alla materia di studio della Commissione. Tra i corrispondenti del Ministero per la Costituente furono designati, tra molti altri, Orio Giacchi, Giuseppe D'Eufemia, Giuseppe Mirabelli, Antonio Amorth, Giuseppe Grosso.

<sup>52</sup> Sebbene rappresentata da suoi insigni esponenti, la cultura giuridica espressa, in particolare, nei lavori della Commissione Forti fu "nel complesso molto tradizionale" poiché legata a "ingredienti forniti dal vecchio costituzionalismo liberale", e "diffidente o ignara verso le tendenze di governo che ovunque si erano avute negli anni '30": G. AMATO – F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente*, negli *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, *La costituente italiana. Aspetti del sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 25. Sul nodo del ruolo della cultura giuridica nella fase considerata v., da varie angolature, E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit., p. 25; U. DE SIERVO, *Modelli stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 279 ss.; F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica dell'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 189 ss.; F. BRUNO, *La Costituzione di Weimar e la Costituente italiana*, in F. LANCHESTER – E. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 95 ss.

<sup>53</sup> Rileva, tra gli altri, la scarsa influenza del metodo comparativo sul lavoro dei Costituenti A. BURATTI, *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello Stato regionale in Assemblea Costituente*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, Pellegrini, 2008, p. 231 ss.

consolidamento dell'indagine comparatistica come preminente elemento tecnico-giuridico nell'attività legislativa e quale strumento conoscitivo non più di utilizzazione circoscritta o sporadica nell'ambito istituzionale, ma indispensabile per l'attività degli apparati parlamentari e di governo<sup>54</sup>.

#### 4. Giacomo Perticone *bibliotecario* alla Camera e nell'impegno per la Costituente

Una figura di collegamento tra la Biblioteca della Camera e il Ministero per la Costituente è certamente rappresentata da Giacomo Perticone. Se ne deve qui considerare soprattutto il ruolo di organizzatore culturale, le cui doti si erano espresse alla Camera in diverse attività, tra cui la redazione della poderosa bibliografia della Prima Guerra mondiale a cui attese nel corso di molti anni (la quale, rimasta incompiuta, servì in alcuni momenti a giustificare il legame *intuitu personae* da lui mantenuto per oltre un trentennio con la Biblioteca<sup>55</sup>); e per la direzione che egli esercitò, presso il Ministero, della collana dei *Testi e studi costituzionali*, opera ben più impegnativa per l'oneroso coordinamento e il breve tempo disponibile per portarla a termine.

L'ampiezza trasversale degli interessi di Perticone (costituzionalistici, filosofici, storico-politici) vale a delinearne la personalità scientifica proteiforme mentre lo stesso

<sup>54</sup> A tale riguardo è di indubbia utilità, per il quadro comparativo esteso alle esperienze di altri Paesi, la serie dei saggi raccolti da N. LUPO – L. SCAFFARDI (eds.), *Comparative Law in Legislative Drafting*, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2014.

<sup>55</sup> Lo stato di servizio di Perticone ne descrive il tortuoso percorso alla Camera, con i cui uffici egli si mantenne in rapporto sostanzialmente per tutta la vita professionale. Presente forse in Biblioteca già nel 1929, ma assunto nel 1931, per impulso del Presidente Giuriati e dietro segnalazione di Sergio Panunzio ed Emilio Bodrero, come “impiegato straordinario presso la Biblioteca”, nel 1933 Perticone vi è immesso in ruolo con la qualifica di “vice bibliotecario aggiunto”, della quale ebbe a dolersi, ravvisandovi una *deminutio* per via dell’“aggiunto”; tant’è che nell’Ufficio di Presidenza (allora *Consiglio*) venne proposto, nel 1934, di qualificarlo “vice bibliotecario” *tout court*, non ritenendosi di ostacolo che la medesima carica fosse rivestita da Giovanni Bach, più anziano in grado e in servizio. Nel 1935 è cancellato dai ruoli del personale della Camera a seguito della nomina a professore di Filosofia del diritto e di Teoria generale dello Stato nell’Università di Perugia, poi di Pisa e Ferrara, ma è trattenuto in servizio per iniziativa del Presidente Ciano con la qualifica di “funzionario straordinario” e con la motivazione di dover “continuare a condurre a termine la bibliografia sulla Grande Guerra”. Nuovamente cancellato dai ruoli nel febbraio 1944, stavolta su disposizione del Commissario per la Camera del governo di Salò per non essersi trasferito al Nord, già in estate, nella Roma liberata, è autorizzato dall’Ufficio di presidenza della Camera a riprendere la collaborare a titolo volontario con la Biblioteca; ciò gli fu riconosciuto ad effetti economici nel 1946 dalla Presidenza dell’Assemblea Costituente su iniziativa di Conti, mentre gli venne conferito l’incarico di collaborare alla creazione presso la Biblioteca di “un centro di raccolta delle pubblicazioni anti-fasciste all’estero e nel periodo clandestino”. Nel 1950, la presidenza Gronchi gli affida il nuovo incarico di redigere, presso la Biblioteca della Camera, “uno studio di legislazione comparata sulla Costituzione e sulle norme in elaborazione” per la sua attuazione; tale studio si è poi esteso ai problemi di politica estera negli atti parlamentari e alla raccolta di materiale sullo Statuto Albertino dal 1848 alla caduta del fascismo (che sarebbero poi confluiti nei suoi volumi sul *Regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, del ’60, e sulla *Politica italiana dal primo al secondo dopoguerra*, del 1965). Ancora nel ’53 egli è in contatto, per la prosecuzione dei suoi incarichi di studio, con l’Ufficio di Presidenza, nel cui ambito comincia a profilarsi l’orientamento per cui ogni decisione su simili incarichi e i giudizi sui loro risultati non devono essere sottoposti a tale Ufficio bensì alla competenza specifica della commissione di vigilanza sulla Biblioteca (ASCD, Servizio del Personale, Fascicoli personali, *Giacomo Perticone*, cc. non num.). Sull’attività di Perticone alla Camera v. ora F. VENTURINI, *Libri, lettori e bibliotecari*, cit., in part. p. 217 ss., 265 s., 277. Per un profilo biografico v. M. DI NAPOLI, *ad vocem*, nel *DBI*, 2015; M. SILVESTRI, *Materiali per la biografia di Giacomo Perticone*, in ID. (a cura di), *Giacomo Perticone: Stato parlamentare e regime di massa*, cit.

percorso personale, articolatosi durante le diverse stagioni del regime fascista e nella transizione da questo all'ordinamento repubblicano, rende la sua figura non interamente decifrabile e in certa misura sfuggente, di là degli atteggiamenti opportunistici a cui poterono indurlo i casi della vita e le incertezze dei tempi da lui vissuti<sup>56</sup>. Eppure, dietro la parvenza dell'eclettismo, un nesso di continuità tiene assieme i diversi campi di ricerca e collega le fasi successive del suo lavoro intellettuale, in cui è costante l'impronta di un approccio realista, di un'analisi sempre restia al tecnicismo giuridico e di una lucida consapevolezza storica dei mutamenti di cui era stato testimone<sup>57</sup>.

Le principali coordinate della sua attività presso la Biblioteca della Camera sono dettate dagli interessi di storia politico-giuridica e per la comparazione, svolti secondo una visione incentrata sullo sviluppo dei regimi di massa e dei relativi snodi storici. Perticone vi opera con le competenze dello studioso rivolto alla «tradizione giuridica», capace di riflettere sul fenomeno del diritto senza limitarsi a censirne i caratteri di ordine formale, e di includere in un più ampio spettro di analisi i suoi caratteri storici e culturali. L'indagine comparatistica è dunque congeniale alla sua impostazione, permeata dal “realismo” tipico della stagione scientifico-metodologica di cui fu partecipe, e che lo orienta allo studio dei fenomeni sociali e degli istituti politici rifuggendo da artificiose separazioni tra diritto e storia<sup>58</sup>. La storia è anzi per Perticone “il ‘tavolo di riscontro’ dei principi giuridici e dei risultati concreti che il loro intendimento determini nell'ambito giuridico, politico, economico e sociale” ed è con tale convinzione che egli affronta, in una posizione di distacco critico talora sembrata

<sup>56</sup> Le carte d'archivio, sovente riferite alla costante ricerca di un consolidamento della sua atipica posizione nei ruoli della Biblioteca della Camera, dichiarano - com'era inevitabile - la comprovata fede fascista di Perticone. Di là del formale ed inevitabile ossequio al regime o del “nicodemismo” allora non infrequente nel ceto intellettuale, è in realtà presumibile che Perticone, attratto dai contenuti sociali delle dottrine fasciste (cfr. M. DI NAPOLI, *op. cit.*, p. 5) e dai loro aspetti collegati a più generali tendenze storico-politiche, abbia coltivato il proprio intimo orientamento politico dietro lo schermo degli studi dedicati al socialismo e alle sue espressioni storiche nel quadro dell'analisi sui regimi di massa, così potendo riservarsi lo spazio di un'autonomia intellettuale e personale solo più tardi approdata all'iscrizione al partito socialista clandestino (da lui dichiarata il 12 febbraio 1945 nella scheda personale predisposta dal Governo militare alleato per le procedure di epurazione relative ai docenti dell'Università di Pisa: Archivio generale dell'Università di Pisa, Serie Docenti, fascicolo personale). D'altronde i comportamenti di Perticone non erano passati inosservati all'occhiuta polizia fascista. Una segnalazione della Questura al Ministero dell'Interno del 26 luglio 1937 conferma la sua apparente adesione al regime e il disinteresse per la politica, sebbene in precedenza “fosse stato intercettato al suo indirizzo un sottofascia, proveniente dalla Francia, in cui era celata una copia della rassegna di politica proletaria *Lo Stato operaio*”. Due anni prima, lo stesso Ministero aveva rilasciato il nulla osta a che Perticone, in quel momento docente dell'Università di Ferrara, partecipasse “in qualità di rappresentante della predetta Università, al congresso internazionale di fisiologia giuridica (*sic*) che si terrà a Parigi dal 1° al 5 del prossimo ottobre” (del 1935) (ACS, Min. Interno, Div. Affari Generali e Riservati, Cat. A1, 1937).

<sup>57</sup> Al riguardo assume valore di scelta metodologica e di impegno programmatico quanto scrive G. PERTICONE, *Due tempi. Note e ricordi di un contemporaneo*, Torino, Einaudi, 1944, p. 14: “Noi non possiamo non tentare, ad ogni passo, di ristabilire rapporti di continuità, che non si giustificano obbiettivamente, ma che a noi si impongono irresistibilmente per l'unità stessa della nostra esperienza vissuta, che non soffre soluzioni né fratture irreparabili. Noi non possiamo non cercare, nel tessuto della nostra esperienza i fili che ne congiungono le diverse fasi, per quanto siano cose diverse fino a presentarsi come opposte”.

<sup>58</sup> Sul contributo di Perticone all'evoluzione metodologica delle discipline pubblicistiche (e sull'“influsso misconosciuto” che vi ebbe) v. F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, in part. p. 128 s.; ID., *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, in C. PALUMBO (a cura di), *Stato, società e storia in Giacomo Perticone*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 17 ss.

anche di solitudine intellettuale<sup>59</sup>, le trasformazioni istituzionali e politiche le cui ricadute era pronto a cogliere sui piani intersecati della dottrina dello Stato, del sistema parlamentare, dei partiti di massa.

Queste attitudini lo renderanno, nella fase delicata della transizione costituzionale, pronto ad affrontarne gli aspetti politico-costituzionali in una chiave interdisciplinare<sup>60</sup>. Ne è esempio il volumetto che egli preparò per la collana degli *Studi storici* parallela a quella da lui diretta, *Il problema attuale della Costituente*, in cui l'esposizione del tema è alternata nei capitoli dedicati all'idea della Costituente e alla sua dimensione storica, alle forme di Stato e alle linee costituzionali del regime (concettualizzato nel pensiero di Perticone come la risultante strutturale degli assetti costituzionali e del sistema delle forze politiche<sup>61</sup>), ai programmi dei partiti politici rappresentati alla Costituente e alle coeve esperienze costituzionali di altri paesi.

L'impianto del volume delineava così in filigrana il perimetro e il programma della più ampia iniziativa in cui l'Autore era coinvolto in virtù del suo impegno con il Ministero per la Costituente. Un programma che, ad un determinato stadio del suo coerente sviluppo, non avrebbe potuto fare a meno di transitare dal piano strettamente giuridico a quello "morale e pedagogico", per constatarvi come "l'aspetto tecnico e specifico del problema costituzionale [sia] coperto senza residui dal suo aspetto genericamente spirituale". E' precisamente su tali premesse che secondo l'Autore doveva individuarsi l'ambito in cui il "Costituente fa opera di educatore", nell'intento di "avvicinare il cittadino allo Stato" e di colmarne il distacco; sulle medesime basi doveva inoltre perseguirsi l'obiettivo di promuovere, specialmente attraverso le esperienze e i modelli di autogoverno locale, "la formazione di una classe politica non limitata allo stato maggiore dei partiti, cioè l'educazione di élites non limitate dalla visione di interessi di parte"<sup>62</sup>. In questo modo si sarebbero scongiurati quegli aspetti deteriori del sistema dei partiti che andavano profilandosi e su cui sarebbero cadute le critiche di Maranini, di Mortati e, dal suo punto di vista, dello stesso Perticone<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> V. FROSINI, *Giacomo Perticone e la cultura giuridica del Novecento*, in M. SILVESTRI (a cura di), *Giacomo Perticone: Stato parlamentare e regime di massa*, cit., p. 11. All'atteggiamento di Perticone si aggiungeva la particolare sensibilità del funzionario parlamentare, riconosciutagli da L. ELIA, *Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale*, in *Nomos*, 1/2014, e in C. PALUMBO (a cura di), *Stato, società e storia in Giacomo Perticone*, cit., p. 11.

<sup>60</sup> Per il suo ruolo Perticone è, con formula efficace, definito come "nesso dell'interdisciplinarietà giuridica nell'ambito della storicità" da F. LANCHESTER, *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, cit., p. 40. Qualità non diverse sono riconosciute a Perticone nella veste di storico "dei sistemi e delle idee politiche e sociali" nel peculiare "panorama umano" della storiografia della seconda metà del secolo XX: G. GALASSO, *Storici italiani del Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 395.

<sup>61</sup> L'elaborazione del concetto di regime politico, svolta in ideale rapporto dialettico con quello mortatiano della "costituzione materiale" (C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940), ebbe i prodromi nella visione monistica legata allo Stato totalitario rappresentativo (v. G. PERTICONE, *Osservazioni sul regime di massa*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1939, p. 149 ss.; ID., *Profilo giuridico del regime di massa*, in *Jus*, 1942, p. 6 ss.), ed evolse nella concezione della rappresentanza fondata sui partiti di massa v. ID., *Parlamento e partito*, Milano, Giuffrè, 1957, in part. p. 493 s). Sulla mutevolezza di tale concetto nell'evoluzione del pensiero dello studioso v. F. LANCHESTER, *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, cit., p. 41.

<sup>62</sup> Vale la pena ricordare, sul tema della formazione della classe politica coltivato nel tempo dall'A., G. PERTICONE, *La formazione della classe politica nell'Italia contemporanea*, Firenze, Sansoni, 1954. A lui si deve inoltre la cura e la traduzione di J. MEYNAUD, *Rapporto sulla classe dirigente italiana*, Milano, Giuffrè, 1966.

<sup>63</sup> G. PERTICONE, *La partitocrazia è uno spettro*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, I, p. 821 ss. Su questo particolare profilo (già indagato dall'A., tra i suoi diversi scritti in materia, in G. PERTICONE, *Il problema del partito politico*, Milano, Giuffrè, 1959), v. T.E. FROSINI, *L'autocrazia di partito nel pensiero politico di Giacomo Perticone*, in M. SILVESTRI (a cura di), *Giacomo Perticone: Stato parlamentare e regime di massa*, cit., p. 195 ss.

A queste esigenze fondamentali appunto si rivolgevano “gli studi preparatori della Costituente [...] portati su questo terreno particolarmente fecondo in cui, oltre all’esame comparativo, soccorre il ricorso e la ricostruzione storica di istituti che l’assolutismo e la corruzione hanno svuotato di ogni contenuto, privandoli della funzione educativa che avrebbero potuto svolgere”<sup>64</sup>.

## 5. I “libri della Costituente” tra storia e comparazione costituzionale

Il novero dei libri pubblicati sotto l’egida del Ministero comprendeva, come già ricordato, la collana dei *Testi e documenti costituzionali* diretta da Giacomo Perticone, “nata per portare alla conoscenza di un pubblico di lettori non specializzati le leggi fondamentali dei maggiori Stati”<sup>65</sup>; quella di *Studi storici per la Costituente* diretta da Alberto Maria Ghisalberti, che con taglio storiografico (più che di storia delle istituzioni<sup>66</sup>) aveva l’intento di “chiarire idee e problemi, mettendo a disposizione del pubblico gli elementi essenziali per un primo orientamento storico sull’argomento, che sia veramente alla portata di tutti e improntato ad una assoluta obiettività”<sup>67</sup>; e le *Guide*

<sup>64</sup> G. PERTICONE, *Il problema attuale della Costituente*, Firenze, Sansoni, 1947 (*Collana di studi storici per la Costituente*, 19), p. 123. La stessa collocazione a chiusura della collana di Ghisalberti del volume che già nel titolo si riferiva all’attualità costituzionale valeva ad evocare il connubio tra la prospettiva storica e quella giuridico-istituzionale. Rispetto a questi due ambiti il saggio, per il suo contenuto, veniva a porsi come una sorta di “snodo dinamico”: F. BONINI, *Costituente e Costituzione*, cit., p. 101.

<sup>65</sup> Si riporta, per comodità del lettore, l’elenco dei quarantatré volumi tutti pubblicati tra il 1946 e il 1947 nella collana dei *Testi e documenti costituzionali*: 1. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione della Repubblica cispadana*; 2. B. GATTA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*; 3. C.A. JEMOLO e M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino*; 4. V. BONFIGLI, *La legge elettorale italiana*; 5. L. LETTIERI, *La costituzione inglese*; 6. G. PERTICONE JR., *Il sistema elettorale inglese*; 7. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Costituzione dell’Irlanda (Eire)*; 8. G. AMBROSINI, *La legge elettorale dell’Irlanda (Eire)*; 9. A. SAITTA, *La Costituzione francese del 1875*; 10. M. BATTAGLINI, *Il sistema elettorale francese*; 11. F. PIERANDREI, *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*; 12. D. DE COCCI, *La legislazione elettorale belga*; 13. G. ASTUTI, *Le Costituzioni della Svezia e della Norvegia*; 14. G. TUPINI, *Il sistema elettorale danese*; 15. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*; 16. O. BORIN, *La legge elettorale tedesca*; 17. V. GUELI, *La Costituzione federale svizzera*; 18. C. LAVAGNA, *La Costituzione e il sistema elettorale finlandese*; 19. F. AGRÒ, *L’esperienza costituzionale estone*; 20. F. GIULIETTI, *Le Costituzioni polacche*; 21. G. SALEMI, *La Costituzione della Cecoslovacchia*; 22. C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*; 23. A. TRAVERSA, *La Costituzione della Repubblica austriaca*; 24. V. MAZZEI, *La Costituzione rumena*; 25. T. MARFORI, *La Costituzione della Repubblica turca*; 26. G. AMBROSINI, *La Costituzione dell’URSS*; 27. T. NAPOLITANO, *Il sistema elettorale sovietico*; 28. R. ASTRALDI, *La Costituzione degli Stati Uniti d’America*; 29. G.D. FERRI, *Le leggi elettorali degli Stati Uniti d’America*; 30. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Costituzione dell’Unione Sud-Africana*; 31. U. PROSPERETTI, *La Costituzione e il Sistema elettorale della Nuova Zelanda*; 32. F. VALORI, *Il sistema costituzionale giapponese*; 33. M. ANNESI, *La Costituzione della Repubblica argentina*; 34. M. FANCELLI, *La Costituzione della Repubblica portoghese*; 35. M. TOSCANO, *Prime soluzioni costituzionali comuniste: Finlandia – Ungheria*; 36. E. GATTA, *La Costituzione jugoslava del 1931*; 37. R. LUCIFREDI, *La Costituzione olandese*; 38. U. PROSPERETTI, *L’ordinamento del lavoro nella Nuova Zelanda*; 39. P. RUGGERI LADERCHI, *La Costituzione canadese*; 40. P. SANTARCANGELI, *La legge elettorale ungherese*; 41. F. PERGOLESÌ, *Codice sociale: schema di una sintesi sociale cattolica dell’Unione internazionale di studi sociali (Malines)*; 42. V. GUELI, *Sistema elettorale elvetico*; 43. D. DE COCCI, *La costituzione belga*.

<sup>66</sup> In ciò ha ravvisato un limite degli *Studi*, dovuto all’indirizzo metodologico crociano allora dominante (ma forse conforme alla stessa finalità pratica della collana), S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze “tedesche”*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., p. 76 s. Nondimeno la collana rappresentò “una prima importante occasione per la risorgimentalistica di misurarsi con il nuovo clima-politico culturale, e con la cultura civica in fase di ricostruzione”: F. BONINI, *Costituente e Costituzione*, cit., 101.

<sup>67</sup> Gli *Studi storici per la Costituente* (da cui rimasero esclusi i volumi nn. 2b, 4, 5 e 15 per la mancata consegna da parte degli autori) comprendono: 1. G. MONDAINI, *La Costituente e la Costituzione americana del 1787*; 2a. A. SAITTA, *Le costituenti francesi del periodo rivoluzionario (1789-1795)*; 2c. R. ORESTANO, *L’Assemblea nazionale francese del 1871*; 3. G. BERGMAN, *Costituenti e costituzioni svizzere*; 6. E. SESTAN, *La Costituzione di Francoforte (1848-49)*; 7. R. MINERBI, *La Costituzione Russa (18 gennaio 1918)*; 8. M. TOSCANO, *Costituzioni europee postbelliche (1918-1931)*; 9. L. MARCHETTI, *Le Assemblee e le costituzioni italiane durante il triennio rivoluzionario (1796-1799)*; 10. E. MORELLI, *L’Assemblea delle provincie unite italiane (1831)*; 11. G. FALCO, *Giuseppe Mazzini e la Costituente*; 12. P. ZAMA, *Vincenzo Gioberti e il problema della Costituente*; 13. A. GHISALBERTI, *Giuseppe Montanelli e la*

alla Costituente, dirette alla “divulgazione obiettiva, esatta ed esauriente di fondamentali problemi della ricostruzione democratica del paese”<sup>68</sup>. Si aggiunsero alcuni volumi pubblicati fuori collana, tra cui la raccolta di testi costituzionali<sup>69</sup> e alcuni saggi monografici<sup>70</sup>, mentre il *Bollettino* non trascurava di recensire le altre pubblicazioni sui temi di suo interesse<sup>71</sup>.

La schiera degli autori era formata in parte dagli studiosi impegnati nei lavori delle commissioni dello stesso Ministero in qualità di componenti o di esperti a queste addetti, di cui alcuni, poi divenuti deputati alla Costituente, vi avrebbero personificato il tratto di continuità tra quel lavoro propedeutico e la scrittura costituzionale. In ogni caso il maggior numero dei volumi uscì dalla penna di docenti universitari – provenienti in numero significativo dall’ateneo romano della Sapienza – e talora di magistrati; vi contribuì inoltre un drappello di funzionari parlamentari con esperienza di ricerca in campo comparatistico avendo precedentemente contribuito al *Bollettino parlamentare* di epoca fascista<sup>72</sup>. Non mancò peraltro la rinuncia da parte di alcuni studiosi ad assumersi l’impegno<sup>73</sup>, mentre un contributo importante fu certamente quello degli esperti coinvolti per la traduzione dei testi costituzionali stranieri.

---

*Costituente*; 14. F. BRANCATO, *L’Assemblea siciliana del 1848-49*; 16. R. MOSCATI, *La diplomazia europea e il problema italiano nel 1848-49*; 17. M. PETROCCHI, *Riflessi europei sul ’48 italiano*; 18. D. DE MARCO, *Le “Assemblee nazionali” e l’idea di costituente alla dimane del 1859*; 19. G. PERTICONE, *Il problema attuale della Costituente*. Tra i volumi programmati e non pubblicati in questa collana v’erano i saggi di A. Corona sulle Costituzioni francesi della rivoluzione e del 1848, di N. Cortese sulla Costituzione spagnola del 1812, di G. Doria sulle costituenti sud-americane e di B. Gatta sull’Assemblea romana del 1849 (quest’ultimo in parte recuperato in B. GATTA, *Le elezioni del 1849*, in *Archivio della società romana di storia patria*, 1949, fasc. I-IV, p. 26 ss.).

<sup>68</sup> Gli opuscoli delle *Guide*, diversi anche per qualità editoriale (poiché stampati a cura del Ministero su carta di guerra dall’Unione editrice sindacale italiana), erano annunciati nel *Bollettino* (a. II, n. 12, 1946, 16 e in fascicoli successivi) come semplici schemi da usarsi liberamente, utili “all’esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto [...] nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione della comprensione e all’indagine”. Compose la serie: 1. A.C. JEMOLO, *Che cos’è la Costituente*; 2. G. D’EUFEFEMIA, *La costituente e la costituzione*; 3. G. STAMMATI, *Il problema industriale*; 4. *Le autonomie locali*; 5. G.G. DELL’ANGELO, *Il problema agrario*; 6. G. TROVAMALA, *Il problema bancario*; 7. A.D. GIANNINI, *Il sistema tributario*; 8. *Il problema della scuola*; 9. *Socializzazioni e nazionalizzazioni* (a cura di G. Perazzo).

<sup>69</sup> Si tratta del volume sulle *11 Costituzioni* (a cura del Ministero per la Costituente), Roma, 1948, che nella medesima prospettiva diacronica delle due collane “maggiori” comprendeva, precedute da brevi rinvii, la costituzione della Repubblica romana del 1849, lo Statuto Albertino, le costituzioni degli Stati Uniti, Francia, Weimar, Estonia, U.R.S.S., Ungheria, Jugoslavia, Argentina, Giappone.

<sup>70</sup> G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali: sistema maggioritario, rappresentanza delle minoranze; sistema proporzionale*; A. BERRUTI, *Moderne costituenti e costituzioni*; R. CIASCA e D. PERINI, *Riforme agrarie antiche e moderne*; C. RUINI, *Le vicende del latifondo siciliano*; A. SAITTA, *La quarta Repubblica francese e la sua prima Costituente*.

<sup>71</sup> Cfr. la *Rassegna dei libri* apparsa nel *Bollettino* a partire dal n. 2 del 1945, in cui venivano segnalate le più significative pubblicazioni sul tema costituente nonché alcuni saggi stranieri.

<sup>72</sup> Si tratta di Romolo Astraldi e Antonio Traversa della Camera, e di Vittore Bonfigli e Francesco Giulietti del Senato; ai ruoli della Camera era appartenuto per breve tempo Vincenzo Gueli (1948-1950), mentre con essa si trovava in peculiare rapporto lo stesso Giacomo Perticone in virtù della posizione ricoperta presso la Biblioteca. In relazione alla provenienza di questi Autori dagli apparati parlamentari merita peraltro osservare, con riferimento particolare a Traversa che si occupò della costituzione austriaca, come la formazione prevalentemente giuridica dell’Autore e la sua estraneità alla cerchia dei giuristi coinvolti come consulenti di partito nella attività preparatorie della costituzione siano state repute “la principale ragione” per cui nei lavori dell’Assemblea venne riservata scarsa considerazione proprio al modello austriaco: S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le costituzioni “tedesche”*, cit., 93; “Quel commento, del resto, non andava oltre l’aspetto giuridico: in sostanza, non diceva nulla sulla vita della costituzione austriaca”.

<sup>73</sup> Dai documenti d’archivio si trae notizia della rinuncia, al momento di definire il piano dell’opera, di Vezio Crisafulli per il volume sulla Costituzione spagnola del 1831 (poi curato da Franco Pierandrei), di Aldo Garosci relativamente ad un saggio sulla “Costituente del 1871” in Francia, di Francesco Agrò per la Costituzione del Costarica (curò invece il volume sulla Costituzione estone), di Franco Lombardi per un volume sul “Movimento delle idee” destinato alla collana diretta da Ghisalberti, mentre per la stessa collana Ruggero Minardi curò la “Costituzione russa” a seguito della rinuncia dello slavista Ettore Lo Gatto (ACS, Ministero per la Costituente, Ufficio affari generali e del personale, busta 13-bis).

**Anticipazioni al n. 3 del 2020 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”**

Il programma editoriale, seppure realizzato secondo criteri tendenti a bilanciare l'impostazione scientifica con il destino pratico dei singoli volumi, si sviluppò secondo un itinerario tematico che nello svolgimento parallelo e coordinato delle due collane intersecava e poneva in collegamento gli antecedenti storici della Costituente e i modelli costituzionali contemporanei. Lo sguardo comparativo disteso simultaneamente nel tempo e nello spazio ne era dunque l'elemento distintivo, che non si discostava per il metodo dal canone tradizionale riassunto nel celebre aforisma di Maitland per cui "history involves comparison"<sup>74</sup>. In certa misura questo "classico" binomio si manifestava anche nei termini inversi del paradigma gorliano – "comparison involves history"<sup>75</sup> –, poiché nel duplice svolgimento delle collane la prospettiva storica costituiva non soltanto una direttrice percorsa autonomamente e in contraltare a quella giuridico-istituzionale, ma era insita nel metodo comparatistico che si cercò di applicare nella selezione e nell'analisi dei testi e dei documenti costituzionali al fine di consentire un'interpretazione per quanto possibile critica e realistica, nella relatività e nella concretezza delle forme storiche, del comporsi di quegli elementi normativi, fattuali ed istituzionali in grado di mostrare la "vita" delle costituzioni.

Nei limiti loro propri, i volumi soprattutto della collana costituzionalistica (e taluni apparsi nell'altra serie tra cui quello di Perticone<sup>76</sup>) non avrebbero potuto d'altronde ignorare il portato dell'innovazione metodologica in senso antiformalistico venuta a maturazione nel precedente decennio, di cui alcuni protagonisti – *in primis* Mortati – erano ora tra gli autori. Il distacco dai canoni di scuola orlandiana (sebbene questa non fosse monolitica nei suoi indirizzi<sup>77</sup>) era infatti cominciato nel momento in cui essi si erano rivelati insufficienti chiavi interpretative al cospetto delle grandi trasformazioni della prima metà del secolo; e mentre il tecnicismo giuridico sarebbe stato in ogni caso inadatto alle finalità chiarificatrici e divulgative che si perseguivano, il diverso clima metodologico non poteva mancare di riverberare il suo riflesso su un'elaborazione gius-comparatistica pur "funzionalizzata" come quella che prese corpo nell'opera di studio e documentazione complessivamente rivolta all'instaurazione dell'ordinamento repubblicano e democratico.

Seppure in alcuni singoli volumi, specie della collana storica, poteva dunque esservi la traccia sedimentata del perdurante influsso crociano, il risultato complessivo appariva improntato ad una concezione realistica dei fenomeni indagati. Perticone, in particolare, era troppo consapevole dell'"opposizione antica fra paese reale e paese

<sup>74</sup> F. W. MAITLAND, *Why the History of English Law is Not Written*, in H.A.L. FISHER (ed.), *The Collected Papers of Frederic William Maitland*, Cambridge, 1911, vol. I, p. 488.

<sup>75</sup> G. GORLA, voce *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, Giuffrè 1964, p. 930, nt. 5. L'ampiezza del tema dispensa in questa sede da esaustive indicazioni, che limiteremo all'articolata riflessione svolta attraverso i saggi raccolti in M. BRUTTI – A. SOMMA (a cura di), *Diritto: storia e comparazione*, Frankfurt Am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.

<sup>76</sup> G. PERTICONE, *Il problema attuale della Costituente*, cit. Incidentalmente può rammentarsi che nella collana dei Testi e documenti costituzionali fu pubblicato un volume curato dal figlio omonimo, G. PERTICONE JR., *Il sistema elettorale inglese*.

<sup>77</sup> Alcune sue componenti – al di là delle apparenze – erano particolarmente attente alla prospettiva storica e comparatistica", come nel caso di Luigi Rossi: F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 45.

legale”, a cui erano dovute “le crisi più profonde dei sistemi politici”, per dubitare che fosse necessario avere considerazione di ogni concreta “esigenza di riforme costituzionali, capaci di sanare quella opposizione, di superare quelle crisi”<sup>78</sup>.

Non occorre dire come questo lavoro storico-comparatistico, a parte la specificità dei suoi fini, si svolgesse in uno scenario culturale ben diverso dall’odierno poiché dominato dall’esigenza di rafforzare l’identità nazionale ed anzi di costruirla sulle nuove basi; si era assai distanti quindi dal “decostruzionismo” che distingue la comparazione giuridica oggi alle prese con la dialettica tra i principi dell’unità e della diversità insita nel processo di integrazione europea, e connota il lavoro comparatistico posto dinanzi alle sfide dell’era globale, le cui dinamiche erodono il valore delle tipologie generali e di modellistiche tradizionali. Il metro contemporaneo non può tuttavia sminuire il senso di una ricerca che attraverso tale attività di studio venne compiuta per individuare, attraverso la ricognizione dei precedenti tratti dalla storia patria e dei principali modelli stranieri, l’esistenza di tradizioni comuni e di istituti sperimentati con cui porre in collegamento il progetto di nuova fondazione costituzionale<sup>79</sup>.

Nel disegno dei suoi curatori, il piano dell’opera venne complessivamente articolandosi lungo assi principali che si rintracciano anche solo scorrendo i titoli di entrambe le collane. La rinuncia, qui inevitabile, a passare in rassegna analitica i singoli volumi od anche soltanto quelli più noti (per la risonanza scientifica avuta oltre l’esaurirsi della finalità contingente o perché costituirono l’epitome di maggiori studi già diffusi o di successiva pubblicazione), non impedisce di riconoscere le direttrici complessivamente orientate verso alcuni temi-chiave: tra i principali, il recupero della tradizione risorgimentale nazionale; l’esame dei maggiori antecedenti del manifestarsi del potere costituente, come delle costituzioni del primo dopoguerra e di più recente introduzione (con una selezione di casi che a partire dall’includibile paradigma weimariano si allargava a modelli più periferici almeno nella consuetudine degli studi); la legislazione elettorale. A queste linee di svolgimento tematico non possono ora dedicarsi che brevi e parziali notazioni.

In relazione alla disamina dei precedenti costituzionali e, in particolare, al “filone” risorgimentale italiano, è sufficiente rammentare lo spazio che le collane riservarono alla dialettica tra lo Statuto Albertino e la Costituzione della Repubblica romana del 1849, per motivi non limitati all’ovvia rilevanza storica di tali costituzioni bensì da

<sup>78</sup> G. PERTICONE, *Il problema attuale della Costituente*, cit. Lo spunto, in cui può dirsi riflesso il motivo conduttore dell’intera sua riflessione, sarebbe stato sviluppato più avanti in G. PERTICONE, *Paese reale e paese legale*, negli *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, cit., 655. Sulla distinzione tra “paese legale” e “paese reale”, ricorrente nella storia nazionale e alla base dell’opera di delegittimazione della rappresentanza parlamentare da parte del fascismo, v. i rilievi di P. POMBENI, *Cultura politica e legittimazione della Costituzione*, in M. FIORAVANTI – S. GUERRIERI, *La Costituzione italiana*, cit., p. 168 s.

<sup>79</sup> I risultati ottenuti attraverso questa attività di studio e la produzione editoriale che ne derivò appaiono significativi anche alla luce della complessiva lacunosità delle coeve riviste giuridiche sul tema costituente, per giunta rivolte a un pubblico di specialisti e perciò non in grado di raggiungere un pubblico più vasto: v. A. COLZI - O. ROSELLI, *Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948 e la trasformazione costituzionale dello Stato: ricerca bibliografica*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Verso la nuova costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 99 ss.

riferire al valore simbolico e politico che queste assumevano per il Costituente, ponendosi a pietre di paragone: la Carta albertina, per la sua intrinseca debolezza giuridica sopravvissuta in termini meramente formali, e rivelatasi incapaci di impedirne lo svuotamento e la “fascistizzazione”<sup>80</sup>; per contro l’esperienza costituzionale mazziniana<sup>81</sup>, espressione di un avanzato spirito democratico che emanava dai “principii fondamentali” e dal disegno dell’organizzazione dello Stato e delle istituzioni rappresentative, pur non essendo questo mai entrato in vigore<sup>82</sup>. Il recupero del “modello alternativo”, sebbene inattuato, della costituzione romana del 1849 valeva a contrapporre da un lato i valori democratici, laici e repubblicani assieme agli indirizzi sociali e autonomistici che vi erano espressi, dall’altro l’impianto moderato dello Statuto, sorto dal compromesso tra l’interesse monarchico e le istanze borghesi e fondato sulla legittimazione conferita alla corona dalla religione cattolica<sup>83</sup>. Sicché il confronto - istituito attraverso i libri - tra l’esperienza statutaria, inglobata dal fascismo e consumatasi con la sua caduta, e il modello “progressivo” rappresentato dalla vicenda costituzionale romana, troncata sul nascere e nondimeno tramandata quale “primo nucleo dell’unità nazionale”<sup>84</sup>, non fu l’esito di un’anodina scelta editoriale rivolta a censire gli antefatti costituzionali e a porli su un indifferenziato piano di rilevanza. Al contrario, l’antitesi delineata tra queste esperienze costituì uno degli snodi principali del piano dell’opera e tra quelli più direttamente correlati alle finalità perseguite tramite la sua realizzazione, poiché forte della “valenza etica e educativa” della carta del 1849<sup>85</sup> essa serviva a marcare una netta discontinuità tra due stagioni cruciali della storia costituzionale e politica del Paese, e ad introdurre un “mito fondativo” che affrancasse i caratteri originali dello stato nazionale dallo Statuto come sua Carta fondamentale, e

<sup>80</sup> “Così lo Statuto è rimasto allo Stato italiano, come certe illustri facciate, che nate ad ornare dimore di signori della guerra e della pace, hanno mantenuto nei tempi la propria impassibile immobilità all’edificio divenuto via via fabbrica, abitazione di borghesi, e anche cinematografo o garage”: A.C. JEMOLO - M.S. GIANNINI (a cura di), *Lo Statuto albertino*, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 44-45. L’esperienza statutaria aveva dunque l’utilità “in negativo” di evidenziare errori da non commettere nelle scelte dei Costituenti.

<sup>81</sup> B. GATTA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, Firenze, Sansoni, 1947. Il tema della Costituzione romana del 1849 fu anche ripreso sul *Bollettino: La Costituzione della Repubblica Romana del 1849*, nel *Bollettino del Ministero per la Costituente*, a. II, n. 18 del 5 giugno 1946, pp. 8 e 10. Nell’articolo *Il travaglio costituzionale dell’Italia*, ivi, a. II, n. 13, 10 maggio 1946, si metteva l’accento sulla relazione tra Statuto e fascismo: “Arbitro della vita costituzionale divenne un capo del governo tirannico, ingrandito nei poteri sino all’elefantiasi, che era espresso da un’oligarchia di un partito unico autocratico, e che dominava il governo e il residuo sformato della Camera dei rappresentanti, assistito da un organo costituzionale istituito ex novo. Caduta anche questa forma, l’Italia è ora in un limbo costituzionale”.

<sup>82</sup> Sul valore di “modello” dell’esperienza costituzionale del 1849 v., tra molti e nelle diverse intonazioni, V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848. Quaderno di “Rinascita”*, Roma, 1950; M. FERRI, *Costituente e costituzione nella Repubblica romana del 1849*, in *Diritto e società*, 1989, p. 2 ss.; S. LARICCIA, *La costituzione della Repubblica Romana del 1849*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 462 ss.; G. BASCHERINI, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849 come modello*, in *Diritto e Storia*, 2015, p. 705 ss.; ID., *Le eredità dell’esperienza costituzionale romana del 1849*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 102 ss.; A. A. CERVATI, *Testi e valori costitutivi della repubblica Romana del 1849*, introduzione alla *Costituzione della Repubblica Romana [1849]*, Macerata, Liberlibri, 2019, p. IX ss.; ID., *I principi costitutivi della Repubblica romana in una prospettiva europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 168 ss.; P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849 nella “rivoluzione europea”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 186 ss.

<sup>83</sup> Sul confronto tra i due modelli costituzionali v. G. ALLEGRI, *Le due carte che (non) fecero l’Italia. Statuto Albertino 1848 e Costituzione della Repubblica Romana 1849*, Roma, Fefè, 2013. Sui profili problematici del confronto tra l’esperienza statutaria e la Costituzione repubblicana e sui rispettivi “regimi di storicità” v. inoltre L. LACCHÈ, *Settant’anni di Statuto Albertino e settant’anni di Costituzione Repubblicana: analogie e differenze (storia delle istituzioni)*, in L. GENINATTI SATÈ – J. LUTHER – A. MASTROPAOLO - C. TRIPODINA, *Le età della Costituzione 1848-1918, 1948-2018*, Milano, 2019, p. 13 ss.

<sup>84</sup> S. PRISCO, *Le costituzioni prima della costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2013, p. 3 ss.

<sup>85</sup> A. A. CERVATI, *Testi e valori costitutivi della repubblica Romana del 1849*, cit., p. XLI.

dalla monarchia sabauda come artefice dell'Unità<sup>86</sup>.

Un diverso ambito tematico dell'attività editoriale promossa dal Ministero si concentrò sui modelli costituzionali stranieri. Quello francese si imponeva naturalmente all'attenzione in ragione della tradizionale vicinanza ed affinità con l'Italia – malgrado la cesura della guerra – e soprattutto per il contemporaneo svolgimento dei lavori della Costituente d'oltralpe che ovviamente influirono sui dibattiti del periodo<sup>87</sup>. A prescindere dai singoli contributi dedicati al tema specifico<sup>88</sup>, la considerazione data all'esperienza costituzionale francese nell'ambito delle indagini e delle rassegne comparatistiche contribuisce a mettere in luce un aspetto più generale di tale attività di studio. Se questa consentì, mediante il metodo comparativo, di individuare significative analogie tra i sistemi costituzionali, nondimeno fece emergere – così nel caso della Francia – il prevalere della tipicità delle tradizioni giuridiche nazionali sugli elementi ad esse comuni, in aggiunta ad “aspetti di diversità e alcuni di vera e propria divaricazione” da ricondurre alle differenze sussistenti tra “le condizioni oggettive dei due paesi così come nelle strategie perseguite dai principali attori”<sup>89</sup>.

Il rilievo, in effetti, supera il profilo di riferimento particolare e si collega alla più ampia esigenza d'ordine metodologico che – lo si è già ricordato – venne avvertita nell'impostare i temi e i criteri delle collane, e indusse i curatori a riconoscere la necessità di intrecciare l'analisi dei testi costituzionali stranieri con quella delle esperienze storiche sviluppate attorno ad essi: in tal modo si teneva fede al principio, evocato anche nei dibattiti dell'Assemblea, per cui “nell'esaminare le costituzioni che possono fornire esempi ciò che importa non è la loro lettera, ma la loro vita”<sup>90</sup>. Comparazione quindi non solo di testi costituzionali, ma dei contesti in cui essi erano sorti e si erano evoluti: un approccio che, nonostante il limite posto dal necessario

<sup>86</sup> Per questa attitudine per così dire “palinogenetica” ed esemplare sul piano di una “rigenerazione morale”, il modello rappresentato dalla Costituzione repubblicana del 1849 e il mito del “Risorgimento incompiuto” erano venuti in considerazione nell'ambito del fascismo repubblicano in relazione alle sue aspirazioni costituzionali. In generale, sui rapporti tra il fascismo e l'ideale mazziniano v. M. DI NAPOLI, *Mazzini e il fascismo*, in A. BOCHI – D. MENOZZI, *Mazzini e il Novecento*, Pisa, Edizioni della Normale, 2010, p. 169 ss.

<sup>87</sup> U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in ID. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., p. 293 ss.

<sup>88</sup> Nella prospettiva scandita dai passaggi storici della Rivoluzione, della Terza e poi della Quarta Repubblica, le collane del Ministero ospitarono i volumi di R. ORESTANO, *L'Assemblea nazionale francese del 1871*; A. SAIITA, *Le costituenti francesi del periodo rivoluzionario (1789-1795)*, cit.; ID., *La Costituzione francese del 1875*, cit.; infine ID., *La quarta Repubblica francese e la sua prima Costituente*, cit. Al processo costituente francese di frequente venne dato spazio anche sulle pagine del *Bollettino*, il cui ultimo numero (del 20 luglio 1946) dedicò ad esso un inserto speciale. Sul tema v. S. GUERRIERI, *Il processo costituente in Italia e in Francia dopo la liberazione*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, Pellegrini, 2008, p. 11 ss.; ID., *E' notevole, ma non è un capolavoro. La fondazione della Quarta Repubblica francese nel dibattito costituente italiano*, in *Nomos*, n. 1/2020, e ora in F. BONINI – V. CAPPERUCCI – P. CARLUCCI – S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituente italiana. Un percorso europeo*, Edizioni Università per Stranieri di Siena, 2020, p. 303 ss.

<sup>89</sup> S. GUERRIERI, *Il processo costituente in Italia e in Francia dopo la liberazione*, loc. cit. Osserva in particolare l'A. come nei due Paesi, entrambi impegnati a far rinascere la democrazia, il corso degli eventi ebbe divergenti risultati: «da Francia, che riuscì ad operare in maniera condivisa una vasta azione di riforma dopo la Liberazione, si spaccò radicalmente quando procedette alla stesura della nuova Costituzione ed approdò a un risultato giudicato assai deludente da un largo settore dell'opinione pubblica»; mentre in Italia, seppure solcato «da divisioni più profonde», il processo costituente «si rilevò in grado di portare a termine con successo l'elaborazione di una carta costituzionale che, a differenza di quanto sarebbe avvenuto nella storia della Quarta Repubblica, rimase un punto fermo di riferimento essenziale anche nei momenti più acuti dello scontro politico».

<sup>90</sup> Così L. EINAUDI, intervento all'Assemblea Costituente del 4 settembre 1946, II Sottocommissione, 917.

bilanciamento tra il taglio scientifico e lo scopo didattico-divulgativo degli studi da pubblicare, ove compiutamente applicato avrebbe potuto concorrere all'aggiornamento, se non al superamento, di tassonomie ereditate dalla sistemologia comparativa in voga dal secolo precedente, dedita a raggruppare in "famiglie giuridiche" le organizzazioni sociali e a fondarne l'identità in base a criteri differenziali. A rendere questa impresa culturale terreno fecondo per affinamenti metodologici non sarebbe però bastato l'affacciarsi di una specifica consapevolezza, pur presente allo stadio embrionale nella selezione dei temi di ricerca e nei modi in cui alcuni di essi vennero affrontati; mancavano infatti le condizioni che, generalmente presenti nel contesto della "pura" ricerca scientifico-accademica, più di rado ricorrono nel momento della comparazione legislativa e costituzionale, orientata dai suoi fini pratici a considerare ordinamenti e istituti di cui possano utilmente rilevarsi caratteri di omogeneità rispetto a date premesse di ordine culturale-ideologico e secondo criteri di tipo funzionale<sup>91</sup>.

E' vero tuttavia, ad uno sguardo complessivo, che nell'attività di reperimento, sistemazione e divulgazione di dati e modelli comparativi, posta in essere dagli esperti del Ministero e dagli studiosi coinvolti nella pubblicazione delle note collane, non può tracciarsi una netta linea di separazione tra l'intento culturale e l'approccio funzionalista, se non a costo di incorrere in uno schematismo che verrebbe incrinato non appena si tenesse conto del valore scientifico di molti contributi e, più in generale, del contesto caratterizzato dal consolidarsi della comparazione giuspubblicistica come materia autonoma, a seguito della creazione e dello sviluppo delle facoltà universitarie di Scienze politiche a partire dalla metà degli anni Venti.

A ben vedere, la considerazione delle soluzioni istituzionali compiuta alla luce dei dati forniti della realtà sociale in un dato periodo storico connotava l'approccio metodologico, di ascendenza schmittiana, portato in auge dalle concezioni di Costantino Mortati che maturate in precedenza (è del 1940 *La Costituzione in senso materiale*<sup>92</sup>) improntarono il volume sulla costituzione di Weimar, affidatogli nell'ambito della collana diretta da Perticone di cui costituì il contributo di maggiore impegno<sup>93</sup>. Pare superfluo in questa sede ogni riferimento al ruolo del modello weimariano nello sviluppo del costituzionalismo moderno, e al significato che gli attribuì Mortati tra i riferimenti culturali a lui più congeniali; vale la pena ricordare solamente come l'esame di quel modello fosse svolto concludendo per l'inapplicabilità di determinati istituti al caso italiano, proprio perché vagliati in specifica relazione con il contesto politico e sociale in cui poteva prospettarsene l'adozione, e stante la fondamentale premessa che "è indispensabile fare aderire il sistema dei rapporti previsti dalla costituzione con la

<sup>91</sup> G. DE VERGOTTINI, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 11 ss.

<sup>92</sup> C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit. In tema v., recentemente, le linee di riflessione tracciate dai saggi raccolti da F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale* (Atti del convegno, Roma 14 dicembre 2015), Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2017.

<sup>93</sup> C. MORTATI, *La costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946. Sulle relazioni tra il modello weimariano e l'esperienza costituente, v. F. LANCHESTER - E. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, cit.

configurazione effettiva della sottostante tessitura sociale”<sup>94</sup>.

Una volta di più, si palesava così l'importanza del metodo storico-comparativo nello studio del diritto costituzionale, in grado di evidenziare simmetrie e contrasti tra istituti e concetti radicati in diversi ordinamenti, e di modulare l'angolo prospettico sia in senso spaziale che temporale ponendo a raffronto istituti e legislazioni appartenenti a contesti nazionali differenti, oppure ad epoche differenti di un singolo ordinamento od anche di esperienze costituzionali tra loro diverse.

D'altra parte la sostanziale operatività di un metodo siffatto poteva rilevarsi anche quando la sua applicazione dava luogo alla misurazione di una distanza apparentemente incolmabile rispetto ad alcuni modelli stranieri. Ne sono esempio le indagini dedicate ai modelli anglosassoni<sup>95</sup>, che la cultura giuridico-costituzionale rappresentata alla Costituente reputava di minor peso rispetto alle esperienze e tedesche ed austriaca, ed assumeva a nobile quanto generico termine di riferimento della tradizione del parlamentarismo più che a concreta base di riscontro delle scelte da compiere nell'edificazione del nuovo ordinamento statale<sup>96</sup>. Difatti nessuno dei due modelli di matrice anglosassone sembrò applicabile al caso italiano: né quello statunitense, in cui l'esecutivo è espressione diretta del popolo, e da questo controllato mediante il frequente ricorso alle urne, né quello britannico in cui il governo è diretta proiezione della maggioranza parlamentare, e però soggetto al controllo dell'opposizione<sup>97</sup>. Com'è noto, il timore del possibile instaurarsi di forme di cesarismo e le diffuse riserve motivate dall'assenza di un meccanismo bipolare su cui potesse articolarsi un rapporto plausibile tra solide maggioranze e opposizioni alternative preclusero ogni soluzione ispirata a quei modelli, e assecondarono l'idea meno esotica di un “governo di direttorio”, ovvero fondato sull'azione di parti istituzionalizzate. Ma a prescindere dalla formulazione di scelte che potevano avere fondamento in una considerazione realistica dell'assetto politico e della struttura sociale del Paese, è soprattutto in relazione agli ordinamenti anglosassoni e in particolare a quello degli Stati Uniti che si palesò la carenza e l'incompletezza della documentazione comparatistica fornita all'Assemblea, non sempre aggiornata o consapevole delle

<sup>94</sup> C. MORTATI, *La costituzione di Weimar*, cit., p. 83. Il saggio è stato da ultimo riproposto con il saggio introduttivo di M. FIORAVANTI, *Mortati a Weimar*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019. Di Mortati è stato ripubblicato anche l'altro volume apparso nelle collane del Ministero, dedicato alla legislazione elettorale: C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca* (con un saggio introduttivo di F. LANCHESTER), Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

<sup>95</sup> Esse si valsero anche della missione di studio nel Regno Unito organizzata dal Ministero per la Costituente su invito delle autorità britanniche (ne dà notizia il *Bollettino*, a. I, n. 5, 31 dicembre 1945, p. 3, *Missione di giuristi italiani in Gran Bretagna*). Vi parteciparono R. Ago, G. Ambrosini, N. Bobbio, P. Chiomenti, V. Crisafulli, G. Perticone, E. Rubino, E. Tosato, F. Vassalli.

<sup>96</sup> E' noto, a tal proposito, il sarcasmo che all'operato dei Costituenti avrebbe di lì a poco rivolto G. SALVEMINI, *I coronamenti strutturali*, in *Il Ponte*, 1954, p. 398 ss.: “La Repubblica Italiana ha una costituzione scritta, la Costituzione Ruini, lunga quanto la notte di Natale, che volle essere una costituzione perfetta eterna, *ne varietur*, costruita col metodo filosofico-giuridico deduttivo caro alle aquile del ‘genio latino’ e non col metodo empirico, induttivo, terra terra dei passerotti anglosassoni”.

<sup>97</sup> Agli ordinamenti di tradizione anglosassone furono dedicati G. MONDAINI, *La Costituente e la Costituzione americana del 1787*, cit.; L. LETTIERI, *La costituzione inglese*, cit.; G. PERTICONE JR., *Il sistema elettorale inglese*, cit.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Costituzione dell'Irlanda (Eire)*, cit.; G. AMBROSINI, *La legge elettorale dell'Irlanda (Eire)*, cit.; R. ASTRALDI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit.; G.D. FERRI, *Le leggi elettorali degli Stati Uniti d'America*, cit.

specificità del modello e indotta perciò a limitarsi al dato formale, al *law in the books* tralasciando il *law in action*<sup>98</sup>.

Salve le conclusioni da trarsi circa il concreto influsso e il risultato complessivo dell'impegno profuso nell'attività di documentazione e didattico-divulgativa messa in campo dal Ministero, conserva il suo valore l'opinione che a tale opera ha attribuito il merito di aver segnato una ripresa degli studi costituzional-comparatistici, scuotendoli dal sopore<sup>99</sup> (e dall'asservimento ideologico) in cui erano caduti durante il fascismo, e di aver almeno in parte rimediato a vaste lacune nei ristretti margini di tempo dettati dalle pressanti esigenze della Costituente; al punto che, è stato osservato, venne a realizzarsi "sotto lo stimolo dell'urgenza" e "grazie a uno sforzo ammirevole di non tante persone" un'opera che in realtà "avrebbe dovuto costituire il frutto del serio lavoro di tutta una generazione di studiosi"<sup>100</sup>.

## 5. Un'avventura editoriale

L'operato del Ministero per la Costituente dunque si caratterizzò per la promozione di un'attività editoriale strettamente connessa ai compiti di divulgazione costituzionale che gli erano attribuiti; ne trasse sviluppo una vicenda di cui furono protagonisti gli autori, i direttori di collana e la Casa editrice, in un'interazione complessa e talvolta non priva di asperità.

Mentre la collana delle *Guide alla Costituente* fu pubblicata direttamente dal Ministero, per la pubblicazione delle altre due, i *Testi e documenti costituzionali* diretta da Perticone e gli *Studi storici per la Costituente* diretta da Ghisalberti, si considerò fin da principio il ricorso ai canali editoriali commerciali e fu pertanto sollecitata la manifestazione d'interesse da parte dei maggiori editori italiani<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Di essenziale riferimento l'ampia disamina di S. VOLTERRA, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni, con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., p. 117 ss. Peraltro, il modello costituito dall'esperienza politico-istituzionale britannica ebbe il pur cauto sostegno dell'"anglofilo" Luigi Einaudi durante i lavori della Seconda sottocommissione in tema di composizione del Senato e di rappresentanza degli interessi: v. L. TEDESCO, *Il modello britannico nel dibattito sull'ordinamento dello Stato. Il contributo di Luigi Einaudi*, in F. BONINI – V. CAPPERUCCI – P. CARLUCCI – S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituente italiana*, cit., p. 343 ss.

<sup>99</sup> Nonostante le eccezioni rappresentate dagli studi metodologicamente più innovativi di studiosi come Luigi Rossi, Sergio Panunzio, Donato Donati.

<sup>100</sup> Così S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze "tedesche"*, cit., p. 85.

<sup>101</sup> Il Ministero per la Costituente considerò inizialmente l'ipotesi di pubblicare i volumi in proprio, presto abbandonata in ragione dei costi che ciò avrebbe richiesto. Come si legge nella *Relazione* del 19 novembre 1945 sul contratto di edizione, "si venne quindi nella determinazione di servirsi dell'opera di un editore. All'uopo furono considerate due vie: o stampare in proprio e affidare all'editore la mera diffusione; oppure affidare all'editore stampa e diffusione insieme". Con l'intento di procedere a trattative private vennero perciò contattati tutti i principali editori italiani (nel numero di diciotto), dei quali la maggior parte non fornì risposta. "Gli Editori Einaudi, Mondadori e Vallecchi risposero negativamente (...). L'Editore Einaudi chiese spiegazioni, ma abbandonò poi le trattative. L'editore Sansoni rispose (...) accettando e facendo controproposte". Il contratto diretto con la Sansoni, che si sarebbe avvalsa della tipografia Staderini di Roma (in realtà poi sostituita dallo Stabilimento Stianti di S. Casciano Val di Pesa), ripartiva le spese tra le parti (attribuendo al committente quelle per l'acquisto della carta e all'Editore quelle di stampa, allestimento e diffusione dei volumi) e compensava l'Editore con l'acquisto da parte del Ministero di un numero variabile di copie, da stabilire di volta in volta sulla base della tiratura; le copie sarebbero state però "poste in vendita esclusa una percentuale che non eccederà nel caso di più ampia tiratura le 500 copie – sì che tanto il Ministero che l'Editore possono recuperare al massimo con la vendita di circa 3/5 delle copie.

Si fece avanti Giuffrè, ma non si raggiunse l'accordo, tra le altre ragioni, per una divergenza sulla proprietà dell'edizione che questo Editore avrebbe voluto riservarsi lasciando al Ministero la proprietà delle opere pubblicate. Dal canto suo Einaudi mostrò disinteresse avendo nel proprio catalogo collane e pubblicazioni che riteneva analoghe a quelle promosse dal Ministero<sup>102</sup>; anche Mondadori e Vallecchi si chiamarono fuori, mentre altre case editrici destinatarie della proposta ministeriale lasciarono decorrere inutilmente il termine stabilito per la risposta, compresa la Utet sebbene per decenni avesse legato il proprio nome alla *Biblioteca di Scienze politiche* diretta da Attilio Brunialti<sup>103</sup>. Si rese infine disponibile Sansoni, la casa editrice acquisita nel 1932 al “monopolio editoriale” di Giovanni Gentile e che, liberatasi dalla breve gestione commissariale<sup>104</sup> disposta dopo la Liberazione, era allora presieduta dal figlio Federico.

Fu così che un impegno editoriale espressamente orientato nei contenuti e nelle finalità all'edificazione del nuovo assetto costituzionale democratico venne assunto non da editori che erano stati poli di riferimento culturale dell'antifascismo – come Einaudi o Laterza<sup>105</sup> –, ma da una casa editrice che in ragione del suo tradizionale impegno nell'editoria scolastica e universitaria si era trovata ad operare come

---

Trattandosi di libri per i quali v'è molta richiesta (testi costituzionali, studi storici) non appare esagerata la previsione di un rapido recupero” (ACS, Ministero per la Costituente 1945-1946, busta 34, *Relazione sul contratto stipulato con la casa editrice Sansoni*). Nel 1948 le copie invendute giacenti nei magazzini dell'Editore vennero cedute gratuitamente alla Libreria dello Stato.

<sup>102</sup> “Il progetto ci ha naturalmente molto interessato, senonché la nostra Casa, avendo già una sua collana di studi storico-politici, non può attualmente assumersi altri impegni”: così Giulio Einaudi a Massimo Severo Giannini nella lettera del 15 ottobre 1945 (ACS, Ministero per la Costituente 1945-1946, busta 34). L'Editore aveva avviato nel 1943 la “Collana di cultura giuridica” ispirata da Giame Pintor (dal 1945 “Biblioteca di cultura giuridica e politica” affidata alle cure di Norberto Bobbio e Antonio Giolitti), che nei propositi avrebbe dovuto pubblicare in traduzione classici del pensiero giuridico. L'attuazione di questo programma risentì tuttavia delle incertezze che in quegli anni gravarono sulla Casa editrice circa la definizione di una propria linea predominante, soggetta ai fermenti delle culture politiche ad essa più vicine (la comunista e l'azionista), e tendente d'altra parte ad una minore considerazione dei temi giuridico-istituzionali rispetto a quelli inerenti alla ricostruzione economica e sociale del Paese. Sul ruolo di “cartina al tornasole” della collana citata rispetto alla definizione delle scelte culturali della Casa editrice, v. L. MANGONI, *Pensare i libri. La casa editrice Einaudi dagli anni Trenta agli anni Sessanta*, Torino, Bollati Boringhieri, p. 98 s. e *passim*; G. TURI, *Casa Einaudi. Libri, uomini, idee oltre il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 157 ss.

<sup>103</sup> La collana della *Biblioteca di scienze politiche* diretta da A. Brunialti, Torino, Utet, 1994-1892, fu continuata dalla *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative* diretta da Brunialti, Oreste Ranelletti e Giulio Cesare Buzzati, Torino, Utet, 1913-1920. Può d'altronde presumersi che il disinteresse di alcune Case editrici fosse motivato non tanto da preclusioni culturali verso le materie delle collane di cui si progettava la pubblicazione o da un'incomprensione del loro valore civile, quanto dai dubbi circa l'effettiva convenienza economica dell'iniziativa, considerate le difficoltà economiche e aziendali del dopoguerra e, soprattutto, l'impegno che in quegli anni assorbiva le energie dei maggiori Editori in un'opera di rilancio e in relazione all'avvio e allo sviluppo di nuove serie e collane (Einaudi inaugurava “*I millenni*” e “*I coralli*” nel 1947; Bompiani lo stesso anno “*Il Pegaso letterario*”; Mondadori varava tra il 1946 e il 1947 “*I classici contemporanei*” italiani e stranieri e “*La medusa degli italiani*”, e nel 1948 la “*Biblioteca moderna*”; nel 1948 sarebbe nata la “*Biblioteca Universale Rizzoli*”).

<sup>104</sup> La gestione commissariale venne disposta da Bonomi con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 1945, e revocata da Parri con analogo decreto del 17 agosto successivo, “considerato che da ulteriori accertamenti eseguiti è risultato che non sussistono i motivi [...] per la nomina di commissari [...] in quanto, nel caso della casa Sansoni, i dirigenti della stessa hanno potuto dimostrare che la produzione libraria degli ultimi anni ha avuto un carattere quasi esclusivamente tecnico e che, comunque, si è ispirata a criteri liberali”.

<sup>105</sup> Sulle due case editrici nello scenario culturale della Costituente v., per la Einaudi, G. REPETTO, *Torino, Einaudi. Un laboratorio della cultura progressista tra “indifferenza istituzionale” e letteratura della crisi*, in A. BURATTI – M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra*, cit., 150 ss.; per la Laterza, P. MARTINO, *Bari, Laterza. La casa editrice tra continuità e ricerca del tempo nuovo*, ivi, p. 162 ss.

strumento, tra i più qualificati, di diffusione della propaganda del regime<sup>106</sup>, seppure mantenendo un elevato livello culturale e riservando isolati spazi di autonomia ad alcuni autori<sup>107</sup>. Su di essa inoltre aleggiava l'ombra problematica di Giovanni Gentile, la cui tragica fine nel 1944 aveva suscitato riserve nella comunità intellettuale ed anche nell'ambito del CLN.

Gli eventi pregressi non furono quindi di ostacolo alla definizione di un accordo che, sebbene reso concretamente possibile da circostanze casuali e dal disinteresse di altri Editori, poteva di fatto simbolicamente rivestirsi di un significato pacificatorio ove si fosse considerato il ruolo particolare che la Casa editrice aveva avuto nell'ambito delle politiche culturali del passato regime<sup>108</sup>. Quel che pare tuttavia più probabile è che all'interesse dell'Editore, pur fondato su necessarie valutazioni di convenienza economica (le medesime che in diverse occasioni precedenti l'avevano indotto a produrre pubblicazioni sovvenzionate da enti ed istituti), non fosse estraneo il proposito di riassumere la propria continuità affrancandosi dalla gestione commissariale e nel contempo di accreditarsi nel nuovo ordine<sup>109</sup>.

Il contratto tra il Ministero e l'Editore Sansoni, stipulato il 15 novembre 1945, riservava al primo la proprietà dell'edizione imputandogli però i costi della carta<sup>110</sup>; il giorno seguente vennero sottoscritti i contratti con Ghisalberti e con Perticone, che assunsero l'impegno della direzione delle rispettive collane<sup>111</sup>. Secondo gli accordi i volumi non avrebbero superato le centosessanta pagine, e pur accessibili ad un vasto pubblico si sarebbero caratterizzati per il taglio scientifico, dovendosi perciò affidarne la cura ad autori qualificati su cui il Ministero si riservava di esprimere il gradimento.

<sup>106</sup> V. in tema G. PEDULLÀ, *Il mercato delle idee. Giovanni Gentile e la Casa editrice Sansoni*, Bologna, Il Mulino, 1986, in part. 297 ss.; v. altresì, per i profili più generali della "fascistizzazione" dell'editoria e al ruolo di Gentile, N. TRANFAGLIA, *Storia degli editori italiani*, Roma-Bari, Laterza, 229 ss., p. 272 ss.

<sup>107</sup> In catalogo trovarono spazio voci non ortodosse tra cui quelle di Guido Calogero (*La scuola dell'uomo*, 1939), Aldo Capitini (*Atti della presenza aperta*, 1943), nonché Diego Cantimori (*Utopisti e riformatori italiani*, 1943), Luigi Russo (con la serie de *I classici italiani*, dal 1938), Carlo Ludovico Ragghianti (con la rivista *La critica d'arte*, dal 1935) e Federico Chabod direttore della *Biblioteca storica Sansoni*. In particolare sui primi due studiosi v. M. FIORAVANTI, *La Normale di Pisa. Guido Calogero e Aldo Capitini tra costituzionalismo, liberalsocialismo e non violenza*, in A. BURATTI – M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra*, cit., p. 137 ss.

<sup>108</sup> La Sansoni "non può essere storicamente considerata se non come continuazione diretta dell'*Enciclopedia Italiana*" secondo il giudizio di U. SPIRITO, *Un capitolo di storia. La grande Sansoni*, in *Testimonianze per un centenario*, I, *Contributi a una storia della cultura italiana 1873-1973*, Firenze, Sansoni, 1974, p. 165.

<sup>109</sup> Le premesse che resero possibile la commessa alla Sansoni probabilmente maturarono quando, a Firenze dopo la Liberazione, i circoli intellettuali e antifascisti (ma anche "un uomo dal passato discutibile e camaleontico come Malaparte, giunto nella città con la divisa degli alleati e liberatori"), "perorarono la causa della continuità della Sansoni e persuasero Parri alla revoca del provvedimento di Bonomi" di gestione commissariale. In quel clima, "segno dei tempi nuovi era la collana di studi costituzionali comparativi, pubblicati su commissione del ministero per la Costituente, con testi curati da storici e giuristi come Saitta e Mortati, Jemolo e Sestan": M. RAICICH, *Di grammatica in retorica. Lingua scuola editoria nella Terza Italia*, Roma, Archivio Guido Izzi, 1996, p. 391. E' inoltre possibile che l'affidamento alla Sansoni abbia beneficiato dell'interessamento dello stesso Giannini, legato ai Gentile da rapporti personali ed anche professionali avendoli difesi in giudizio in una lunga causa relativa ai profitti di regime: B. GENTILE, *Ricordi e affetti*, Firenze, Le Lettere, 1998, p. 102.

<sup>110</sup> Al tempo trattandosi di risorsa razionata, la fornitura della carta era sottoposta al vaglio del Comitato nazionale per l'approvvigionamento della carta per edizioni, istituito dal Ministero per l'industria e il commercio e preposto alla verifica dei tipi e dei quantitativi di carta necessari alle attività tipografiche prima di trasmettere l'ordinativo alle cartiere. Ciò spiega il rendiconto inviato dalla Sansoni il 9 giugno 1947 in cui si dichiara il consumo totale di "risme 1.459 e fogli 421" (ACS, Ministero per la Costituente 1945-1946, busta 38).

<sup>111</sup> A tali accordi fa breve cenno, nell'ambito di una "storia materiale" del Ministero per la Costituente, M. SALVITTI, *Le iniziative del Ministero per la Costituente "lette" attraverso i decreti della Corte dei Conti*, in *Il Ministero per la Costituente*, cit., p. 189 ss.

Dalle clausole inoltre traspariva la preoccupazione che fossero rispettate le ravvicinate scadenze del programma editoriale. In particolare una clausola – tutt'altro che di mero stile - prevedeva che il direttore di ciascuna collana si impegnasse a “far sì che gli autori curino la correzione delle bozze nel tempo limitatissimo concesso”, e a revisionare personalmente le bozze dei singoli volumi, “tenendo presente che tutte le eventuali correzioni che non siano quelle meramente tipografiche saranno addebitate ai revisori” oltre che agli stessi autori. Discutere con l'Editore l'applicazione di questa previsione contrattuale e affrontare le polemiche che ne seguirono con molti autori fu l'assillo dell'Ufficio Stralcio costituito presso la Presidenza del Consiglio, alla cessazione del Ministero il 31 ottobre 1946, per portarne a termine le ultime incombenze, tra cui quelle editoriali si rivelarono le più spinose.

Può immaginarsi che, conclusa l'opera, i contrasti finali avessero in qualche misura appannato il clima di fervore intellettuale e di passione civile in cui essa aveva preso forma. I documenti d'archivio fanno supporre che le tensioni insorte durante la pubblicazione dei singoli volumi e il faticoso completamento delle due collane avessero infine lasciato un senso di insoddisfazione sul versante tanto degli autori e dei direttori<sup>112</sup> che su quello dell'Editore<sup>113</sup>. D'altra parte lo stesso clima generale era venuto mutando per lo spegnersi di quel “rovetto ardente” che nella celebre raffigurazione di Jemolo simboleggiava l'intensità dell'esperienza costituente ormai conclusa<sup>114</sup>.

Questa “avventura editoriale” era tuttavia riuscita a produrre un'opera di divulgazione storica e costituzionale che, pur nei suoi limiti, ben si accordava all'esigenza di gettare le fondamenta del nuovo edificio democratico e repubblicano, offrendo guida a un'opinione pubblica (e talora agli stessi addetti ai lavori) che risentiva nei suoi più larghi settori delle condizioni di approssimazione culturale e di disabitudine al discernimento in cui l'aveva mantenuta per lungo tempo la dittatura fascista<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> L'applicazione, tanto inflessibile quanto non sempre lineare da parte dell'Editore, delle clausole che ponevano a carico dei singoli autori il costo delle correzioni ad essi imputabili - cioè di quelle non puramente tipografiche - diede luogo a controversie che riguardarono molti autori e a cui non rimasero estranei i direttori delle due collane. Un polemico resoconto delle “ammende” inflitte agli autori (di ammontare talvolta sproporzionato rispetto ai compensi loro spettanti), se non quando agli stessi direttori (come accadde a Perticone in almeno due casi), è indirizzato da Ghisalberti all'Ufficio Stralcio del Ministero per la Costituente il 5 dicembre 1946 (ACS, Ministero per la Costituente (1945-1946), Ufficio affari generali e personale, buste 38-38 *ter*).

<sup>113</sup> La pubblicazione delle collane del Ministero per la Costituente venne forse considerato come un capitolo residuale dell'opera e della storia dell'Editore, se a pochi anni di distanza veniva ricordata la presenza nel suo catalogo di periodici scientifici (come *l'Archivio di Chirurgia* fondato da Pietro Valdoni: forse in omaggio alla professione medica di uno dei figli di Gentile, Gaetano) ma non dei *Testi e documenti* diretti da Perticone né degli *Studi storici* diretti da Ghisalberti: M. PARENTI, *G.C. Sansoni editore in Firenze*, Firenze, Landi, 1955. D'altronde la storia dell'editoria italiana tende ad ignorare la pubblicazione di queste collane forse ritenendole di carattere specialistico e settoriale: cfr. ad esempio, E. GARIN, *Editori italiani tra Ottocento e Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1991; A. CADIOLI - G. VIGINI, *Storia dell'editoria italiana. Dall'Unità ad oggi*, Milano, Editrice bibliografica, 2018; N. TRANFAGLIA, *Storia degli editori italiani*, cit.; ve n'è menzione in G. TURI, *Libri e lettori nell'Italia repubblicana*, Roma, Carocci, Roma, 2018, p. 17.

<sup>114</sup> A.C. JEMOLO, *Anni di prova*, Vicenza, Pozza, 1969, 183 (v. inoltre l'edizione a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, Firenze, Passigli, 1991).

<sup>115</sup> “Fu deciso invece di affidare al Ministero della Costituente l'opera che fu allora chiamata didattica e divulgativa intorno alla Costituente stessa e ai problemi della Costituzione da fare. Per comprenderne il valore, occorre ricordare la situazione dell'epoca: se il livello di coscienza politica era depresso, per la lunga dittatura, non è che nei ceti che avrebbero dovuto

D'altra parte con “un esperimento nuovo per l'Italia”, che nello slancio del momento non si escludeva potesse “essere destinato a durare anche in futuro”<sup>116</sup>, era stato dato spazio attraverso il *Bollettino* ad una sorta di diritto di tribuna esercitabile da chiunque volesse esprimere “voti proposte opinioni” (tale il titolo della rubrica a ciò riservata), che per l'osservatore di oggi costituiscono un interessante spaccato della società e delle diffuse sensibilità di quegli anni (assieme alle petizioni direttamente rivolte all'Assemblea Costituente).

Tornando a quel passaggio storico e all'ambizioso tentativo che venne compiuto di coinvolgere la generalità dei cittadini su un tema complesso come quello della costruzione di un nuovo ordinamento istituzionale, vent'anni dopo Nenni avrebbe ricondotto i risultati conseguiti dal Ministero all'irripetibile clima politico che si era instaurato, ed evocato per riassumerne il senso una continuità ideale tra la stagione costituente e la tradizione risorgimentale, mediata dalla lotta per la Liberazione: “[...] nel breve volgere di un anno il Ministero per la Costituente adempì a tutti i compiti ad esso commessi. Fu questo un risultato politico e tecnico di primaria importanza che fu reso possibile dal clima di grande tensione ideale che il Paese viveva in quei mesi. Nella interminabile notte della dittatura, infatti, non si era interrotto il grande discorso politico iniziato dal Risorgimento su ‘quale dei Governi meglio si addica alla felicità dell'Italia’ e proseguito per cent'anni nelle prigioni e nell'esilio, nelle trincee, nelle aule di studio e nelle fabbriche. Basta rileggere la stampa clandestina e dell'esilio per constatare quanto grandi e vitali fossero l'impegno della classe politica antifascista nel prefigurare il nuovo tipo di Stato democratico e le idee costituzionali della Resistenza.”<sup>117</sup>

---

svolgere il ruolo dirigenziale si avesse chiarezza di idee. Oggi la cosa può far sorridere, ma è incredibile il numero di persone colte, le quali allora ignoravano che questo secolo era stato pieno di assemblee costituenti, e al solo nome di esse associavano fatti di rivoluzione francese. All'opposto altri immaginava l'Assemblea costituente come una potenza magica benefica, dispensatrice di pace e felicità. Tra la ghigliottina e il taumaturgo vi era spazio sufficiente per ogni altra raffigurazione. L'opera didattica e divulgativa aveva quindi il fine di spiegare, chiarire, fornire dati e documentare”: M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente negli studi preparatori per la Costituzione*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (a cura di), *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. IV, *I precedenti storici della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 29-30.

<sup>116</sup> Tirando le fila di quella particolare esperienza, nel *Congedo* pubblicato nell'ultimo numero del *Bollettino*, Nenni poteva constatare con soddisfazione che esso era “riuscito a stabilire quella circolazione di idee e di proposte tra i pubblici poteri e i cittadini pensosi del futuro della patria, ed [era] riuscito, in momenti di estrema difficoltà di contatti, di estrema ansia per i problemi della vita quotidiana, di estrema tensione per i fondamentali problemi politici, non solo a tenere vivo, ma ad incrementare quel rigoglio di vita nascosta di attese e di speranze che dovrà sbocciare nella revisione di tutti gli istituti della nostra vita associata”.

<sup>117</sup> P. NENNI, *Tempo di guerra fredda*, cit., p. 134.