

PATRIZIA VIPIANA

## I COSTITUZIONALISTI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

### 1. LINEAMENTI INTRODUTTIVI

La Costituzione italiana entrata in vigore il 1° gennaio 1948 non è una Costituzione professorale, come invece furono quelle tedesca (di Weimar) del 1919 e austriaca del 1920 contenenti discipline ispirate da famosi professori universitari;<sup>1</sup> la Carta costituzionale italiana invero è svincolata da impostazioni accademiche, sebbene parecchi membri dell'Assemblea costituente fossero docenti di materie giuridiche.

Come è noto, i lavori preparatori svolti dal 25 giugno 1946 (insediamento dell'Assemblea) al 22 dicembre 1947 (votazione finale) sono stati effettuati in due fasi: dal luglio 1946 al gennaio 1947 ha lavorato principalmente un'articolazione dell'Assemblea, la Commissione dei 75 o Commissione Ruini che, dopo una discussione preliminare in adunanza plenaria, si è articolata in tre sottocommissioni competenti su diverse materie: la prima sui diritti e doveri dei cittadini, la seconda sull'ordinamento costituzionale della Repubblica (suddivisa a fine novembre 1946 in due sezioni, sul potere esecutivo e su quello giudiziario), la terza sui diritti e doveri economico-sociali; il lavoro delle sottocommissioni è stato discusso dalla Commissione in adunanza

---

<sup>1</sup> Rispettivamente Preuss e Redslob per la Costituzione di Weimar, Kelsen per quella austriaca; tali Costituzioni erano ispirate a modelli diversi: dualista la prima, monista (primato del Parlamento) la seconda.

plenaria che ha approvato un progetto di Costituzione; dal febbraio 1947 l'Assemblea (in sede plenaria) ha discusso il progetto modificandolo in parecchi punti, ma lasciandone invariato l'impianto complessivo ed il 22 dicembre 1947 ha approvato in via definitiva la nuova Carta costituzionale.<sup>2</sup>

Tra i giuristi membri della Costituente si esamineranno, per l'affinità con la natura del documento che fu elaborato, i costituzionalisti cioè i professori universitari di diritto costituzionale e diritto pubblico, i quali furono quattro, ossia in ordine cronologico di nascita: Vittorio Emanuele Orlando, Gaspare Ambrosini, Costantino Mortati ed Egidio Tosato. Per ciascuno di questi si effettueranno brevi cenni biografici, per inquadrarne la personalità; si ricorderanno i principali scritti, per comprendere i settori del diritto costituzionale e del diritto pubblico di cui si sono maggiormente occupati; infine si analizzerà il ruolo da essi svolto alla Costituente.

Prima di soffermarsi sui quattro costituenti summenzionati, merita effettuare qualche cenno su alcuni membri dell'Assemblea costituente che erano giuristi, ma non costituzionalisti: si possono ricordare Giovanni Leone, professore di procedura penale, e Aldo Moro, professore di diritto penale (che nei decenni successivi diventeranno rispettivamente presidente della Repubblica e presidente del Consiglio), i quali furono membri della Commissione per la Costituzione (Leone della seconda Sottocommissione e Moro della prima Sottocommissione); in particolare devono menzionarsi Tomaso Perassi e Piero Calamandrei.

Tomaso Perassi (1886-1960) era professore di diritto internazionale; eletto all'Assemblea costituente nelle fila del Partito repubblicano, fu membro della Commissione per la Costituzione e della sua seconda Sottocommissione.

Oltre a svolgere numerosi interventi su vari temi, egli diede un significativo contributo alla disciplina della forma di governo, problema fondamentale affrontato dai costituenti, dopo che con il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 era stata scelta come forma di Stato la Repubblica; il nome di Perassi è legato all'ordine del giorno da lui presentato alla seconda Sottocommissione della Commissione per la costituzione nella riunione del 4 settembre 1946 e da tale Sottocommissione approvato il giorno successivo:<sup>3</sup>

La Seconda Sottocommissione [...] ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione

---

2 L'elaborazione della Carta costituzionale è documentata in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei deputati – Segretariato generale, Roma, 1970, opera di seguito abbreviata *La Costituzione*, cit., in otto volumi: i primi cinque volumi riguardano i lavori dell'Assemblea in sede plenaria, i volumi dal sesto all'ottavo i lavori della Commissione dei 75 e delle sottocommissioni della medesima. Il progetto di Costituzione può leggersi nel vol. I, p. LVII sgg.

3 Cfr. *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 917 da cui è tratta la citazione; per il voto sul'o.d.g. Perassi, *Ibid.*, p. 944.

del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

Piero Calamandrei (1889-1956) era professore di diritto processuale civile; eletto all'Assemblea costituente nelle fila del Partito d'azione, fu membro della Commissione per la Costituzione e della sua seconda Sottocommissione, in particolare della seconda sezione di tale Sottocommissione, dedicata al potere giudiziario.

Oltre al fondamentale contributo sulla giurisdizione nonché sulla Corte costituzionale, egli svolse numerosi interventi su altre tematiche, come la disciplina della forma di governo (in controtendenza rispetto alla scelta maggioritaria in Assemblea, egli era favorevole alla forma di governo presidenziale) e la previsione dei diritti sociali, che egli riteneva non fosse opportuno inserire in Costituzione per la difficoltà di assicurarne l'effettiva tutela.

## 2. IL CONTRIBUTO DI VITTORIO EMANUELE ORLANDO

Tra i quattro costituzionalisti costituenti analizzati in questo lavoro è necessario, anche per ragioni anagrafiche, esaminare anzitutto la figura di Vittorio Emanuele Orlando, più anziano di parecchi anni rispetto agli altri tre.

Vittorio Emanuele Orlando (Palermo 1860 - Roma 1952) iniziò giovanissimo la carriera accademica: nel 1882 conseguì la libera docenza in diritto costituzionale all'Università di Palermo; nel 1885 divenne professore ordinario e insegnò successivamente nelle Università di Modena, Messina, Palermo e Roma. Egli ricoprì numerosi incarichi politico-istituzionali: nell'Italia monarchica fu membro della Camera dei deputati in otto legislature nonché presidente della medesima Camera, inoltre fu ministro (della Pubblica istruzione, di Grazia e giustizia, dell'Interno) in vari governi e rivestì la carica di presidente del Consiglio dei ministri dall'ottobre 1917 al giugno 1919 cioè nel periodo assai delicato della fine della Prima guerra mondiale nonché del dopoguerra, partecipando come rappresentante dell'Italia alla Conferenza di pace di Versailles; inoltre nell'Italia repubblicana fu senatore durante la prima legislatura.

V. E. Orlando è considerato il padre del diritto pubblico italiano<sup>4</sup> poiché nei decenni successivi all'Unità d'Italia ha configurato tale disciplina, elaborando le nozioni fondamentali di essa in base a criteri non politologici, ma propriamente giuridici sulla scia della dottrina giuspubblicistica tedesca di metà Ottocento.

---

4 Così T.E. Frosini, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione: le riforme del quinquennio 2011-2015. Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 1681 sgg., in part. pp. 1686-1688; *contra* G. Azzariti, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 45 sgg., in part. pp. 47-48.

Il contributo fondamentale di Orlando alla disciplina del diritto pubblico<sup>5</sup> emerge dai suoi principali scritti del decennio 1885-1895: il manuale *Principii di Diritto Costituzionale* (1889); saggi di carattere generale come *Ordine giuridico e ordine politico* (1885), *Sulla necessità di una ricostruzione giuridica del Diritto Costituzionale* (1886) e *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), configuranti rispettivamente le prolusioni ai corsi tenuti nelle Università di Modena, Messina e Palermo; saggi di carattere specifico quali gli articoli *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886) e *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895).

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila del Partito liberale italiano, Orlando ebbe un ruolo importante sia perché, in qualità di membro più anziano (ottantasei anni), ebbe il compito di presiedere la prima riunione dell'Assemblea, sia soprattutto perché, in considerazione della sua fama di maestro del diritto pubblico, i suoi interventi erano attentamente ascoltati dai colleghi. Deve però osservarsi che, a differenza di Ambrosini, Mortati e Tosato (come si illustrerà nei paragrafi seguenti), Orlando non fu membro della Commissione per la Costituzione sicché il suo contributo si esplicò non nella fase preparatoria, ma solo nella discussione di tale progetto in Assemblea, ove egli si espresse in senso critico rispetto ai contenuti del progetto.

Tra i significativi, benché non numerosissimi, interventi di V.E. Orlando merita citare – oltre a quello nella seduta del 25 giugno 1946 inaugurante la prima riunione dell'Assemblea<sup>6</sup> – l'intervento, molto lungo, nella seduta del 10 marzo 1947 durante la discussione sul progetto di Carta costituzionale. Oltre ad effettuare un cenno alla sua qualifica di maestro del diritto costituzionale e al carattere non professorale della futura Costituzione italiana,<sup>7</sup> egli esamina i contenuti del progetto soffermandosi sulla parte seconda di esso (relativa all'ordinamento della Repubblica) da lui considerata d'importanza di gran lunga prevalente rispetto alla prima parte. Orlando, il quale aveva in mente la forma di governo invertebrata in vigore dello Statuto albertino, critica quella delineata nel progetto di Costituzione, che secondo lui non è una vera forma di governo parlamentare: non viene prevista una stretta collaborazione tra legislativo ed esecutivo, sono demandate numerose attribuzioni al Parlamento composto dalle due Camere e dall'Assemblea nazionale (risultante dalla riunione di esse e avente il rilevante potere di votare la fiducia al Governo), vengono attribuite poche competenze al capo dello Stato (che assume la «figura di un *fainéant*, di un fannullone») in

---

5 Come, già l'anno successivo alla morte di Orlando, riconobbe E. Crosa, *Orlando maestro e scienziato: i suoi contributi al diritto costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1953, pp. 23 sgg.

6 *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 1-3.

7 *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 287 («non posso negare di essere stato per lunghi anni un maestro, ma... con lettera minuscola») e p. 289 (il progetto di Costituzione è stato redatto non da pochi tecnici con un'impostazione definita, ma da 75 deputati all'Assemblea costituente che hanno cominciato il loro lavoro da zero).

particolare non viene prevista la sua compartecipazione all'attività legislativa, mentre vengono molto accentuati i poteri del primo ministro;<sup>8</sup> peraltro le critiche orlandiane non furono accolte e la disciplina contenuta nel progetto è stata trasfusa, sia pur con qualche modifica, nella Costituzione. Inoltre in tale intervento egli accenna alla parte iniziale del progetto (relativa ai diritti) affermando che quest'ultimo avrebbe dovuto sancire solo i tradizionali diritti di libertà, non disporre riguardo a tematiche quali la famiglia o l'istruzione.<sup>9</sup>

V.E. Orlando ribadisce la tesi poc'anzi menzionata in un intervento nella seduta del 23 aprile 1947: mentre ritiene condivisibili il titolo primo sulle libertà civili e il terzo sui diritti economici, critica aspramente il titolo secondo sulla disciplina della famiglia nonché sui diritti sociali alla salute e all'istruzione, ritenendo che ivi abbondino da un lato le definizioni, non consone ad un testo costituzionale, e dall'altro le promesse, che potranno essere mantenute solo se vi sarà disponibilità di risorse finanziarie;<sup>10</sup> al riguardo Orlando presentò un ordine del giorno in base a cui gli articoli del titolo secondo non avrebbero dovuto essere inseriti nella Carta costituzionale in quanto privi di carattere normativo, ma esso fu respinto dall'Assemblea, che pure aveva applaudito il discorso orlandiano.<sup>11</sup>

Un altro, sia pur breve, intervento critico di V. E. Orlando è quello svolto nella seduta antimeridiana del 13 giugno 1947 riguardo alla disciplina di Regioni, Province e Comuni nel progetto di Costituzione: Orlando ritiene erroneo disciplinare tutti questi enti a livello costituzionale, poiché la materia provinciale e comunale trova più idonea sede nella legislazione ordinaria,<sup>12</sup> ma la previsione dei tre enti territoriali è rimasta nella Costituzione.

Ulteriori interventi critici riguardo al progetto di Costituzione sono stati svolti da Orlando negli ultimi mesi di discussione in Assemblea costituente. Nella seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947 egli tornò a criticare la «esautorazione» del futuro capo dello Stato repubblicano, chiedendosi «quali epiteti saranno riservati» a quest'ultimo se già nei regimi monarchici era attribuito al monarca l'appellativo ironico di «re tra-

8 *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 290 sgg., citazione tratta da p. 295; la forma di governo esistente sotto lo Statuto albertino era basata sull'equilibrio tra Parlamento e Governo, ma caratterizzata anche dal ruolo incisivo del Re.

9 *Ibid.*, p. 297 sgg.

10 *La Costituzione...*, cit., vol. II, p. 1157 sgg.; Orlando (p. 1160) afferma: «L'errore... è di volere scrivere tutto questo nella Costituzione» per di più configurata come rigida (ivi egli critica anche la scelta di prevedere la rigidità costituzionale).

11 *Ibid.*, p. 1156 per il testo dell'o.d.g. e pp. 1170-1 per il risultato della votazione.

12 *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 2339-2340: «dobbiamo restare nei limiti di quelle materie che son proprie di una Costituzione» e la materia comunale e provinciale non è tra esse (p. 2340).

vicello».<sup>13</sup> Nella seduta antimeridiana del successivo 23 ottobre, Orlando denuncia la rottura della «unità... tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato... caratteristica» della forma di governo parlamentare creata in Inghilterra e sostiene, paventando un «salto nel buio», che nel progetto è previsto un sistema diverso da quello parlamentare.<sup>14</sup>

Nonostante le critiche rivolte a vari profili del testo della futura Costituzione, l'ultimo intervento di Orlando all'Assemblea costituente, nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947 (giorno dell'approvazione definitiva del testo costituzionale), è stato improntato alla viva soddisfazione per il risultato raggiunto: egli ricorda le sue divergenze di pensiero su molti punti, ma afferma che, una volta approvata, la nuova Costituzione dell'Italia repubblicana si erge «al di sopra delle... discussioni» da cui ha avuto origine e va fedelmente osservata da tutti; è significativo che, parlando del nuovo Stato italiano, Orlando prefiguri una ulteriore evoluzione del potere politico oltre gli Stati nazionali, prospettando la futura integrazione europea.<sup>15</sup>

Riguardo al contributo di Orlando all'elaborazione della nuova Carta costituzionale può concludersi che, sebbene egli venisse tenuto in grande considerazione da tutti i costituenti quale maestro del diritto pubblico, le sue critiche al progetto di Costituzione non furono accolte, come egli stesso amaramente riconobbe;<sup>16</sup> dunque può dirsi che il suo apporto all'elaborazione della Carta costituzionale si esplicò in negativo anziché in positivo, come invece avvenne riguardo agli altri costituzionalisti che ci si accinge ad esaminare.

### 3. IL CONTRIBUTO DI GASPARE AMBROSINI

Passando ad esaminare il ruolo degli altri tre costituzionalisti membri dell'Assemblea costituente (Ambrosini, Mortati e Tosato), rileviamo anzitutto che, rispetto a V. E. Orlando, essi hanno dato un contributo più incisivo all'elaborazione della Carta costituzionale poiché tutti e tre sono stati membri, oltre che dell'Assemblea costituente, altresì della Commissione che ha redatto il progetto di Costituzione ed in particolare

---

13 *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3465 sgg., tutte le citazioni sono tratte da p. 3465.

14 *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3472 sgg.: la prima citazione è tratta da p. 3473, la seconda da p. 3474 e ripetuta a p. 3483 ove rileva: la forma di governo «non si sa bene se sia parlamentare (... in molti casi è ultraparlamentare) o presidenziale».

15 *La Costituzione*, cit., vol. V, p. 4605 sgg., citazione tratta da p. 4606; in part. a p. 4607 accenna ad una futura «forma di superstato». In questo intervento conclusivo dei lavori della Costituente, Orlando menziona con un po' di retorica alla «solemnità eccezionale dell'ora» (citazione tratta da p. 4605).

16 Cfr. gli interventi nella seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947 e in quella antimeridiana del 23 ottobre 1947, *La Costituzione*, cit., vol. IV, rispettivamente p. 3465 («manifestai dei concetti di carattere fondamentale che ebbero la sfortuna... di non essere accolti») e p. 3472 («dissenso profondo» rispetto al testo della futura Costituzione).

della sua seconda Sottocommissione,<sup>17</sup> di cui facevano parte anche Calamandrei e Perassi cui si è accennato nel primo paragrafo;<sup>18</sup> per organicità si dovrebbe analizzare congiuntamente il contributo che sui vari temi hanno fornito Ambrosini, Mortati e Tosato, ma, allo scopo di delineare singolarmente il profilo dei tre costituzionalisti costituenti, esamineremo per ciascuno gli aspetti principali su cui si è soffermato con maggior ampiezza.

Gaspare Ambrosini (Favara, in provincia di Agrigento, 1886 – Roma, 1985) iniziò giovanissimo la carriera accademica: nel 1911 divenne professore ordinario di diritto ecclesiastico all'Università di Messina, poi passò ad insegnare diritto costituzionale nelle Università di Palermo e di Roma. Egli ricoprì anche incarichi istituzionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione: fu deputato nella prima legislatura, poi giudice dell'Alta Corte per la Regione siciliana e membro della Corte costituzionale nonché presidente di quest'ultima.

Ambrosini fu autore di numerosi scritti di diritto costituzionale sia anteriori che posteriori all'entrata in vigore della Costituzione: per citare solo i primi, che orientarono il suo contributo alla redazione della Carta costituzionale, si ricordino il saggio *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto* (1922) e soprattutto il saggio *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale* (1933) nonché il volume *Autonomia regionale e federalismo* (1945) ove teorizzava la forma di Stato regionale, collocantesi in una posizione intermedia fra lo Stato unitario e quello federale.

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila della Democrazia cristiana, Ambrosini diede un notevole contributo soprattutto riguardo alla disciplina delle autonomie locali, che fu uno degli aspetti più innovativi, posto che nell'Italia monarchica sotto il vigore dello Statuto albertino l'ente Regione non sussisteva, mentre Comune e Provincia esistevano, ma come enti autarchici e comunque non erano previsti dal suddetto Statuto.

Nella seconda Sottocommissione, ove si affermò fin da subito che il tema delle autonomie era prioritario rispetto all'organizzazione costituzionale dello Stato,<sup>19</sup> Ambrosini fu uno (l'altro era Perassi) dei due costituenti cui venne dato il compito

---

17 Posto che Ambrosini, Mortati e Tosato erano membri della seconda Sottocommissione nel prosieguo si esaminerà precipuamente l'elaborazione della parte della Costituzione relativa all'ordinamento costituzionale; tuttavia anche l'elaborazione della parte riguardante i diritti è stata molto approfondita (dalla prima e terza Sottocommissione).

18 La seconda Sottocommissione ha esaminato i temi seguenti: autonomie locali (relatore Ambrosini), potere legislativo (tra i relatori, Mortati e Perassi), potere esecutivo (tra i relatori, Tosato), potere giudiziario nonché garanzie costituzionali (tra i relatori, Calamandrei).

19 Invero sulle autonomie locali si discusse in moltissime sedute della seconda Sottocommissione: dal 27 luglio al 1° agosto 1946 e dal 13 novembre al 21 dicembre dello stesso anno.



di svolgere una relazione preliminare al riguardo,<sup>20</sup> ma poi egli fu scelto come unico relatore sulla tematica delle autonomie locali e come presidente del Comitato di redazione per l'autonomia regionale, istituito all'interno della suddetta Sottocommissione.<sup>21</sup>

Ambrosini orientò in modo significativo, pur senza condizionarli, i lavori del comitato ed invero lo schema redatto da quest'ultimo recepì molte – ma non tutte le – indicazioni da lui date nelle riunioni del 27 e 30 luglio 1946 cioè all'inizio dei lavori della seconda Sottocommissione.<sup>22</sup>

Nella seduta del 27 luglio 1946 Ambrosini in un lungo intervento delinea il concetto di autonomia quale mezzo per superare le conseguenze negative dell'accentramento statale e prefigura da una parte la nascita di un nuovo ente, la Regione, avente autonomia politica tutelata nei confronti dello Stato e dall'altra parte la menzione a livello costituzionale degli enti locali già esistenti, Province e Comuni, fino ad allora disciplinati dalla legislazione ordinaria.<sup>23</sup>

Nella seduta del successivo 30 luglio Ambrosini, constatato il favore dei colleghi per l'adozione dell'istituto regionale, prospetta la scelta se «applicarlo integralmente allo Stato, dividendo in regioni tutto il territorio» o attuarlo «a richiesta delle popolazioni interessate» (prevarrà poi la prima ipotesi), mentre considera «ormai... cosa acquisita» l'autonomia di quattro Regioni: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino;<sup>24</sup> sulla tematica di tali Regioni, dotate di condizioni peculiari di autonomia, non ci si sofferma perché meriterebbe una disamina articolata.<sup>25</sup>

Per quanto concerne la Regione come ente dotato di autonomia politica, ci si sofferma su due aspetti considerati da Ambrosini ossia gli organi e le competenze del

---

20 *La Costituzione*, cit., vol. VII; pp. 819-824.

21 Composto da dieci costituenti, come si evince dalla seduta della seconda Sottocommissione del 1° agosto 1946, *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 893: data la novità dell'oggetto da disciplinare si è ritenuto opportuno istituire un'apposita articolazione che abbozzasse una disciplina al riguardo.

22 Nella seduta della seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946 Ambrosini illustrò lo schema di disciplina redatto dal Comitato: *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 1299-1304.

23 *Ibid.*, in part. p. 819 riguardo agli inconvenienti del centralismo statale e alle modalità per superarli (tra cui «stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica»), p. 820 riguardo alla Regione come ente con «diritti propri... sanciti dalla costituzione, e quindi non modificabili... con una legge ordinaria», il che presuppone che si adotti una costituzione rigida, p. 823 riguardo al Comune «ente intangibile» e alla Provincia di cui invece prospetta l'ipotesi di soppressione. Riguardo ai pericoli dell'accentramento statale Ambrosini torna in un intervento all'adunanza plenaria della commissione, il 17 gennaio 1947 (*La Costituzione*, cit., vol. VI, p. 128), ove egli ricorda che essi erano «già gravi nel 1860» e accenna agli orientamenti di Mazzini, Cavour e Minghetti a favore delle autonomie locali.

24 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 856 (da cui sono tratte le prime due citazioni) e p. 857 (da cui è tratta la terza).

25 V. ad es. gli interventi in Sottocommissione nelle sedute del 15 ottobre e 14 novembre: *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 1167-9 e 1315-6.



nuovo ente regionale.

Riguardo anzitutto agli organi fondamentali della Regione, nella seduta del 27 luglio 1946 Ambrosini ipotizza un'Assemblea elettiva nonché una Giunta ed un Presidente nominati dall'Assemblea: riguardo a quest'ultima egli propende per l'elezione indiretta, che realizzi la «rappresentanza degli interessi».<sup>26</sup>

Le indicazioni di Ambrosini sugli organi regionali sono state parzialmente accolte nel prosieguo dei lavori della Costituente: in particolare la sua preferenza per l'elezione indiretta dell'Assemblea regionale non fu recepita né dal progetto di Costituzione né dal testo definitivo della Costituzione, che hanno scelto l'elezione dei membri di tale organo a suffragio diretto.<sup>27</sup>

Riguardo poi alle competenze della Regione, Ambrosini ravvisa nel conferimento ad essa di autonomia legislativa il tratto che contraddistingue il nuovo ente rispetto a Comuni e Province, dotati solo di autonomia amministrativa: sempre nella seduta della seconda Sottocommissione del 27 luglio 1946 egli delinea la competenza legislativa dell'ente regionale come potestà di approvare leggi aventi «lo stesso valore» delle leggi statali, sebbene con efficacia limitata al territorio della Regione;<sup>28</sup> il conferimento alle Regioni di potestà legislativa, come in seguito da lui precisato nella seduta dell'adunanza plenaria della Commissione del 17 gennaio 1947, «non pregiudica... l'interesse superiore dello Stato... nel campo legislativo» poiché vengono previsti i limiti entro cui la Regione può legiferare ed il controllo preventivo statale sulle leggi regionali.<sup>29</sup>

Senza soffermarsi sull'indicazione delle materie nelle quali le Regioni possono legiferare, da lui effettuata in modo diverso durante le sedute della seconda Sottocommissione del 27 e del 30 luglio 1946,<sup>30</sup> occorre mettere in luce che Ambrosini, nel di-

26 *La Costituzione*, cit., vol. VII, rispettivamente p. 822 (da cui è tratta la citazione) e p. 1302 (ove si parla di deputazione, anziché di giunta regionale).

27 Cfr. art. 114, secondo comma, progetto di Costituzione e art. 122 Cost.

28 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 820 da cui è tratta la citazione. Nella seduta del 17 gennaio 1947 all'adunanza plenaria della Commissione, *ibid.*, vol. VI, p. 118, Ambrosini ricorda che la seconda Sottocommissione si era pronunciata in senso «decisamente favorevole alla concessione alla Regione di una vera facoltà legislativa».

29 *La Costituzione*, cit., vol. VI, p. 119 da cui è tratta la citazione. Ambrosini enucleava come limiti l'armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato nonché il rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

30 *La Costituzione*, cit., vol. VII, rispettivamente pp. 820-821 (quattro gruppi di materie: quelle di rilevanza esclusivamente nazionale che devono rimanere allo Stato, le materie di interesse prevalentemente locale che dovrebbero essere disciplinate dalla Regione, quelle per le quali la legge statale dovrebbe stabilire i principi fondamentali e la legge regionale dettare norme di esecuzione, le materie sulle quali allo Stato spetta legiferare ma la Regione può dettare norme fino a quando non sia intervenuta la legge statale) e pp. 857-858 (due tipi di legislazione regionale: quella primaria in materie di prevalente interesse regionale e quella secondaria in materie ove la Regione legifera nel rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla legge statale).

sciplinare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, adotta il criterio dell'enumerazione regionale, in base a cui vengono elencate le materie di competenza regionale mentre le rimanenti sono di spettanza statale: si tratta del criterio opposto a quello valevole negli Stati federali, ove si elencano le materie di competenza della Federazione e le restanti spettano agli Stati membri, come egli osserva nella seduta dell'adunanza plenaria della Commissione del 17 gennaio 1947, respingendo così le critiche di alcuni Costituenti secondo le quali il sistema in corso di elaborazione «presenterebbe forti tracce di federalismo».<sup>31</sup>

Le indicazioni di Ambrosini sulla potestà legislativa regionale sono state accolte nel prosieguo dei lavori della Costituente, anche se i tipi di tale potestà sono stati variamente configurati: infatti dalla tipologia da lui suggerita si discostano quelle previste nello schema redatto dal Comitato,<sup>32</sup> nel progetto di Costituzione e nel testo definitivo della Carta costituzionale.<sup>33</sup>

In tema di autonomie locali, oltre che nelle prime fasi dei lavori della Costituente Ambrosini intervenne anche in Assemblea plenaria; tra i suoi interventi merita ricordare il lungo discorso pronunciato nella seduta antimeridiana del 10 giugno 1947: la previsione delle Regioni nella futura Carta costituzionale «sopravanza di molto l'importanza» degli altri aspetti dell'ordinamento statale ivi disciplinati posto che il Parlamento, il capo dello Stato, il Governo ed il potere giudiziario esistevano già nell'Italia prerepubblicana, sicché per essi «non può... procedersi ad innovazioni *ab imis*», mentre la «proposta riforma regionale importa... una innovazione profonda» e risulta «necessaria per... ristabilire su nuove basi l'assetto strutturale dello Stato».<sup>34</sup>

#### 4. IL CONTRIBUTO DI COSTANTINO MORTATI

Mentre Ambrosini contribuì soprattutto alla disciplina delle autonomie locali, anche se egli intervenne numerose volte riguardo ad ulteriori tematiche sia nella seconda Sottocommissione sia nell'adunanza plenaria della Commissione, più ad ampio spettro si rivela il contributo fornito dagli altri due costituzionalisti costituenti ancora da considerare, Mortati e Tosato.

---

31 *La Costituzione*, cit., vol. VI, p. 128: inoltre alle Regioni non viene attribuita la funzione giurisdizionale, la qual cosa conferma secondo Ambrosini che esse non sono sullo stesso piano degli Stati membri di uno Stato federale.

32 Tale schema ha attribuito alla Regione una potestà legislativa su materie d'interesse locale, peraltro da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato nonché nel rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni, ed una potestà legislativa d'integrazione delle norme dettate dalla legge statale: *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 1300-1.

33 Artt. 109, 110 e 111 progetto di Costituzione e art. 117 Cost.

34 *La Costituzione* cit., vol. III, pp. 2277-2290: l'ultima citazione è tratta da p. 2280, le altre da p. 2278; v. inoltre l'intervento sulla potestà legislativa delle future Regioni nella seduta pomeridiana del 2 luglio 1947, *ibid.*, pp. 2474-2479.

Costantino Mortati (Corigliano Calabro, in provincia di Cosenza, 1891 – Roma 1985) fu professore straordinario di diritto costituzionale nel 1936 all'Università di Messina, successivamente ordinario nelle Università di Macerata, Napoli e Roma. Egli ricoprì anche incarichi istituzionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione: fu giudice dell'Alta Corte per la Regione siciliana e membro della Corte costituzionale nonché vicepresidente di quest'ultima.

Mortati fu autore di numerosi scritti di diritto costituzionale sia anteriori che posteriori all'entrata in vigore della Costituzione: per citare solo i primi, che orientarono il suo contributo alla redazione della Carta costituzionale, si rammentino: *La Costituzione in senso materiale* (1940) scritto teorico sul concetto di Costituzione, *La Costituente* (1945) ove illustra le problematiche della nascita di una nuova Costituzione ed in particolare di quella italiana che avrebbe dovuto essere redatta e *La Costituzione di Weimar* (1946) lungo commento alla Costituzione tedesca, la quale influenzò molto i lavori preparatori della Costituzione italiana.

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila della Democrazia cristiana (come Ambrosini), Mortati diede un notevole contributo<sup>35</sup> in quanto membro della Commissione per la Costituzione ed in particolare della seconda Sottocommissione, competente in tema di ordinamento costituzionale: nell'ambito di essa egli fu nominato come uno dei relatori sulla tematica del potere legislativo.

Prima di iniziare ad occuparsi di tale disciplina, Mortati fu incaricato di svolgere una relazione preliminare sulla forma di governo che l'Italia repubblicana avrebbe dovuto adottare. In un lungo intervento nella seduta della seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946, che sembra una lezione di diritto pubblico,<sup>36</sup> egli, dopo un cenno alla forma di governo direttoriale (Svizzera), illustra le due principali forme di governo esistenti: la forma di governo presidenziale (Stati Uniti), ove il potere legislativo e quello esecutivo originano direttamente dal popolo, a cadenza temporale fissa, e sono indipendenti l'uno dall'altro; la forma di governo parlamentare (Gran Bretagna), in cui il potere legislativo promana dal popolo e il potere esecutivo dipende dal legislativo, ma non hanno una durata certa (il legislativo può essere sciolto prima della fine della legislatura, l'esecutivo può essere sfiduciato in qualsiasi momento) e sono interdipendenti tra loro. Tra le due forme di governo Mortati esprime la sua preferenza per il governo parlamentare (che garantisce congegni di armonizzazione tra i poteri), ma non puro come quello britannico, inapplicabile in Italia, bensì confi-

35 Sul contributo di Mortati cfr. ad esempio F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo 2, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59 sgg., in part. p. 63: «non c'è argomento su cui egli non abbia preso la parola, o in Sottocommissione o in Assemblea».

36 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 895 sgg.; tuttavia, ad escludere di voler tenere una lezione di diritto, Mortati a p. 896 afferma: «in questa sede non deve farsi una esposizione di carattere scientifico, ma debbono aversi presenti degli scopi politici che si vogliono raggiungere».

gurato in modo che tenga conto della peculiare situazione italiana.<sup>37</sup>

Nella seduta del successivo 5 settembre, Mortati precisa che l'esigenza della stabilità del Governo dovrebbe essere perseguita attraverso appositi congegni sanciti a livello costituzionale come il «conferimento della fiducia sulla base dell'approvazione di un programma concreto» e l'espressione del dissenso parlamentare al Governo attraverso una «mozione di sfiducia motivata» esplicante «in modo preciso gli elementi del dissenso».<sup>38</sup>

Le indicazioni di Mortati sono state recepite dalla maggioranza degli altri membri della seconda Sottocommissione che hanno votato l'adozione di una forma di governo parlamentare con alcuni correttivi,<sup>39</sup> scelta poi confermata dalla commissione plenaria e dall'Assemblea: invero il progetto di Costituzione e il testo definitivo della Carta costituzionale disciplinano gli istituti della fiducia iniziale e della mozione di sfiducia,<sup>40</sup> che non erano previsti dallo Statuto albertino, ove il rapporto fiduciario tra Camera e Governo si era affermato in via consuetudinaria.

Il principale contributo di Mortati all'elaborazione della nuova Carta costituzionale riguarda però, come accennato sopra, la disciplina del potere legislativo, a cui sono dedicati lunghi interventi nella seconda Sottocommissione: data l'impossibilità di analizzare tutti gli aspetti, strutturali e funzionali, della disciplina di esso, merita illustrarne i due più significativi: la composizione bicamerale del Parlamento e le modalità di approvazione delle leggi.

Riguardo alla struttura del Parlamento, Mortati nella riunione del 3 settembre 1946 propone di conservare il bicameralismo (già previsto dallo Statuto albertino), ma di attribuire alla seconda assemblea parlamentare la stessa legittimazione democratica della prima, attraverso l'elezione a suffragio universale (nell'Italia monarchica la Camera dei deputati era elettiva, mentre il Senato era di nomina regia) e quindi – in ragione di questa «origine popolare» – di porre la seconda assemblea «in posizione di parità con la prima».<sup>41</sup> Quanto alla configurazione della seconda Camera, egli

---

37 *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 897-8 (per la verità nel discorso Mortati prospetta un sistema misto che contemperi le forme di governo parlamentare e presidenziale).

38 *La Costituzione*, cit., vol. VII, rispettivamente p. 940 e 942 (da cui sono tratte entrambe le citazioni); a p. 941. Mortati precisa che la stabilità del Governo va intesa non come permanenza di date persone per un periodo di tempo in una certa carica, ma come idoneità ad attuare l'indirizzo politico in modo coerente.

39 Approvando l'ordine del giorno Perassi menzionato nel par. 1. Deve ricordarsi che Ambrosini si espresse a favore della forma di governo parlamentare nella seduta del 4 settembre 1946, in *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 921-3; sulla posizione di Tosato v. *infra* nt. 50.

40 Cfr. rispettivamente artt. 87 e 88 progetto di Costituzione e art. 94 Cost.

41 *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 900 sgg., in part. p. 901 da cui sono tratte entrambe le citazioni; a p. 903 Mortati afferma che la seconda Camera deve avere «piena parità» non solo «in materia legislativa», ma anche «in ordine alla fiducia da accordare al Governo». Nella seduta della seconda Sottocommissione del 24 settembre 1946, *ibid.*, vol. VII, p. 1082 egli riba-

suggerisce di attribuire a tale assemblea non una rappresentanza politico-partitica, ma una rappresentanza di interessi degli enti territoriali e delle categorie economiche e professionali, sottolineando che l'integrazione della rappresentanza è una delle finalità perseguite dal bicameralismo, accanto a quella della maggior ponderazione dell'attività parlamentare.<sup>42</sup>

La scelta del bicameralismo paritario è stata condivisa nel prosieguo dei lavori preparatori della Costituzione e recepita in quest'ultima; invece la caratterizzazione della seconda Camera come luogo di rappresentanza degli interessi, ancora presente nel progetto approvato dalla Commissione, elencante le categorie tra cui avrebbero dovuto essere scelti i membri della seconda Camera, non si trova più nella Costituzione ove si legge solo che il Senato è eletto a base regionale.<sup>43</sup>

Riguardo all'altro dei due aspetti summenzionati della disciplina del potere legislativo, ossia le modalità di adozione delle leggi – peraltro connesse con l'organizzazione delle Camere –, nella seduta della seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946 Mortati propone di introdurre nella Carta costituzionale alcune norme riguardo a tali modalità<sup>44</sup> (assenti nello Statuto albertino). In particolare nella seduta del 26 ottobre 1946 egli suggerisce di costituzionalizzare le commissioni parlamentari competenti per materia, quali articolazioni interne a ciascuna Camera formate in modo da rispecchiare la composizione politica dell'assemblea: esse dovrebbero avere non solo il compito istruttorio cioè di esame dei progetti di legge, ma anche in alcuni casi la competenza di approvare in via quasi definitiva le leggi, poi sottoposte soltanto ad un voto finale dell'assemblea parlamentare; Mortati ritiene che tale procedimento legislativo decentrato consentirebbe di deflazionare l'attività legislativa delle Camere, anche se evidenzia i rischi di accentuare il ruolo di tali commissioni, composte da un esiguo numero di deputati o senatori.<sup>45</sup>

Anche queste indicazioni di Mortati sono state recepite nel prosieguo dei lavori dalla Commissione per la Costituzione e dall'Assemblea: in particolare la proposta di

---

disce che devono essere escluse le elezioni di secondo grado.

42 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 901. Sull'opportunità che nella seconda Camera trovino espressione gli interessi delle regioni e dei gruppi socialmente rilevanti cfr. rispettivamente gli interventi di Mortati nella seconda Sottocommissione del 26 settembre e del 3 ottobre 1946, *Ibid.*, vol. VIII, p. 1113 e p. 1157.

43 Cfr. rispettivamente art. 56 progetto di Costituzione e art. 57, primo comma, Cost.

44 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 905: l'organizzazione del potere legislativo può influire sui «modi di intervento della Camera... nell'esame delle leggi».

45 *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 1254-5: Mortati, che definisce le Commissioni «organi legiferanti», sottolinea che l'accentuazione del loro ruolo «eviterebbe... il pericolo del parlamentarismo, che consiste nella lentezza dell'opera legislativa» (p. 1254), ma evidenzia come aspetti criticabili il fatto che «una valutazione... particolare dei vari interessi verrebbe a sostituirsi a quella di carattere generale» e la circostanza che le commissioni, «in quanto organi più ristretti, possono essere soggette più facilmente a pressioni dall'esterno» (p. 1255).

attribuire alle commissioni parlamentari un ruolo non solo referente è stata accolta sia nel progetto di Costituzione sia nel testo definitivo della Carta costituzionale:<sup>46</sup> anzi in quest'ultimo è addirittura prevista, sia pure con alcuni limiti, l'eventualità che una legge venga approvata in via definitiva in commissione senza passare al vaglio dell'assemblea parlamentare.

Sulla tematica del potere legislativo, oltre che nelle prime fasi dei lavori della Costituente Mortati intervenne anche in Assemblea plenaria; tra i suoi interventi merita citare quello nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, in cui si sofferma sulle modalità di stabilire il numero dei senatori (le quali incidono significativamente sul ruolo del Senato) e quello nella seduta pomeridiana del 14 ottobre 1947 ove indica i limiti che dovrebbero essere costituzionalmente prescritti al procedimento legislativo svolto quasi per intero nelle commissioni parlamentari.<sup>47</sup>

## 5. IL CONTRIBUTO DI EGIDIO TOSATO

Similmente a quello di Mortati, notevole fu il contributo fornito dall'ultimo dei costituzionalisti Costituenti qui preso in considerazione, Egidio Tosato, che era più giovane degli altri, essendo nato agli inizi del Novecento.<sup>48</sup>

Egidio Tosato (Vicenza, 1902 – Roma, 1984) fu professore di diritto amministrativo nell'Università di Cagliari, di istituzioni di diritto pubblico in quella di Venezia e di diritto costituzionale a Milano e Roma. Egli ricoprì anche incarichi istituzionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione: fu deputato nelle prime due legislature, sottosegretario alla Giustizia e ministro della Pubblica istruzione.

Tosato fu autore di numerosi scritti di diritto costituzionale sia anteriori che posteriori all'entrata in vigore della Costituzione: tra i primi, che orientarono il suo contributo alla redazione della Carta costituzionale, deve rammentarsi in particolar modo *Le leggi di delegazione* (1931).

In Assemblea costituente, ove fu eletto nelle fila della Democrazia cristiana (come Ambrosini e Mortati), Tosato diede un notevole contributo<sup>49</sup> in quanto membro della Commissione per la Costituzione ed in particolare della seconda Sottocommissione, competente in tema di ordinamento costituzionale, in cui partecipò anche al dibattito sulla forma di governo:<sup>50</sup> egli fu nominato come uno dei relatori sulla tematica del

---

46 Rispettivamente art. 69, terzo e quarto comma, progetto di Costituzione e art. 72, in part. terzo e quarto comma, Cost.

47 *La Costituzione*, cit., vol. IV, rispettivamente p. 3010 e p. 3249.

48 Sulla figura di Tosato si leggano i numerosi saggi contenuti nel volume M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010.

49 V.E. Cheli, *Il contributo di Egidio Tosato alla formazione della Carta repubblicana*, in Galizia (a cura di), *Egidio Tosato*, cit., p. 251 sgg.

50 Nell'intervento del 5 settembre 1946 Tosato afferma che se la «inderogabile esigenza» di garantire un «governo parlamentare stabile ed efficiente» nell'elaborando testo costituzio-



potere esecutivo e, dopo che la suddetta Sottocommissione si suddivise in due sezioni, operò nella prima dedicata al potere esecutivo.<sup>51</sup>

Tra i numerosi interventi di Tosato alla seconda Sottocommissione-primasezione a partire dal 19 dicembre 1946,<sup>52</sup> merita segnalare gli interventi relativi alla configurazione, da una parte, del capo dello Stato e, dall'altra parte, del capo del Governo sia sotto il profilo strutturale (preposizione alla carica) sia sotto quello funzionale (competenze e ruolo).

Riguardo al presidente della Repubblica sotto il profilo strutturale, Tosato nella seduta del 19 dicembre 1946 si sofferma sulle modalità di elezione di tale organo: scartata l'elezione diretta da parte del popolo, tipica della forma di governo presidenziale, egli respinge l'elezione del capo dello Stato da parte delle Camere riunite, in quanto tale sistema renderebbe il presidente della Repubblica «prigioniero» delle assemblee parlamentari, e suggerisce l'elezione da parte delle Camere riunite, ma integrate da rappresentanti delle Regioni; tale correttivo consente, oltre che di «allargare la base elettorale», altresì di «legare maggiormente le Regioni allo Stato» ed invero la partecipazione di esponenti delle Regioni all'elezione del presidente della Repubblica si giustifica «essendosi lo Stato unitario trasformato in uno Stato a base regionale».<sup>53</sup>

Relativamente al presidente della Repubblica sotto il profilo funzionale, Tosato considera le attribuzioni di tale organo alla luce del suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. Nella seduta del 19 dicembre 1946 Tosato suggerisce di delineare le competenze presidenziali in modo da «assicurare alla figura del Presidente una posizione [...] autonoma» soprattutto nei confronti del Parlamento: ciò vale riguardo al potere di scioglimento delle Camere che dev'essere una sua scelta discrezionale (ed appunto a tal fine è utile – come illustrato poc'anzi – non far eleggere il capo dello Stato soltanto dalle Camere), ma altresì, secondo quanto sostiene Tosato nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1947, in riferimento alla nomina del primo ministro che il presidente della Repubblica deve effettuare discrezionalmente (perciò è opportuno – come si illustrerà nell'immediato prosieguo – non prevedere una previa designazione

---

nale «non potesse venire soddisfatta» egli «esprimerebbe senz'altro la sua preferenza per una forma di governo presidenziale»: *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 936; il “se” indica non una mera ipotesi, ma un incitamento ai colleghi Costituenti ad adottare un governo parlamentare con correttivi: P. Armaroli, «Se» (*quella «medicina» segreta di Egidio Tosato*, in Galizia (a cura di) *Egidio Tosato*, cit., pp. 223-4.

51 Fu designato relatore sul potere esecutivo nella seduta della seconda Sottocommissione del 1 agosto 1946, *La Costituzione*, cit., vol. VII, p. 893 e assegnato alla prima sezione-potere esecutivo nella seduta del 29 novembre 1946, *ibid.*, vol. VII, p. 1407.

52 V. gli scritti di G. Amato, S. Labriola in Galizia (a cura di), *Egidio Tosato*, cit., pp. 77 sgg. e 189 sgg.

53 *La Costituzione*, cit., vol. VIII, pp. 1740 sgg.: la prima citazione è tratta da p. 1742, tutte le altre da p. 1740.



parlamentare) giacché egli «è al di sopra, per quanto possibile, dei partiti».<sup>54</sup>

Tali indicazioni di Tosato sono state poi condivise dalla Commissione plenaria e dall'Assemblea ed invero sono state recepite nel progetto di Costituzione e nel testo definitivo della Costituzione: esplicitamente, quanto alle modalità di elezione del presidente della Repubblica;<sup>55</sup> implicitamente, circa la configurazione dei poteri di scioglimento delle Camere e di nomina del capo dell'esecutivo.<sup>56</sup>

Riguardo al primo ministro (come denominato in seconda Sottocommissione, mentre nel progetto di Costituzione viene chiamato primo ministro, presidente del Consiglio e nel testo definitivo della Costituzione soltanto presidente del Consiglio dei ministri) Tosato si sofferma ampiamente nella seconda Sottocommissione-prima sezione. Sotto il profilo strutturale, nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1947 Tosato sostiene l'opportunità di prevedere che il primo ministro venga nominato (dopo esser stato scelto) dal presidente della Repubblica e poi si presenti in Parlamento per chiederne la fiducia; egli respinge la proposta, avanzata da altri Costituenti, di stabilire che il primo ministro sia investito della fiducia dal Parlamento e poi nominato dal presidente della Repubblica: invero tale proposta da una parte «verrebbe a svuotare di ogni contenuto la figura del Capo dello Stato» e dall'altra parte indebolirebbe il primo ministro, che «dipenderebbe dalle Camere per quanto riguarda non solo la sua durata, ma anche la sua nascita».<sup>57</sup>

Relativamente al primo ministro sotto il profilo funzionale, Tosato nella seduta antimeridiana del 7 gennaio 1947 propone di rafforzarne il ruolo, suggerendo di prevedere non solo genericamente che tale organo è responsabile della politica del Governo, ma anche più specificamente che è responsabile «della attuazione» della politica governativa (deliberata dal Consiglio dei ministri ed approvata dal Parlamento): nella seduta del 9 gennaio 1947 Tosato sostiene che al primo ministro devono essere conferiti «i poteri necessari» alla suddetta attuazione, poiché tale organo non è equiparabile ai ministri (non è un *primus inter pares*), ma ha una caratterizzazione peculiare.<sup>58</sup>

---

54 Cfr. *La Costituzione*, cit., vol. VIII, rispettivamente p. 1742 (da cui è tratta la prima citazione) e p. 1798 (da cui è tratta la seconda).

55 Cfr. art. 79, primo comma, progetto di Costituzione e art. 83, secondo comma, Cost.

56 Cfr. artt. 84 e 86, secondo comma, progetto di Costituzione; artt. 88 e 92, secondo comma, Cost.: nella prassi repubblicana i poteri di scioglimento delle Camere e di nomina del presidente del Consiglio sono venuti configurandosi come atti sostanzialmente presidenziali.

57 *La Costituzione*, cit., vol. VIII, pp. 1798 sgg., citazioni tratte da p. 1802 ove rileva che se la proposta da lui criticata fosse accolta «si arriverebbe... ad una forma di Governo di Assemblea»; a p. 1798 sottolinea che il Presidente della Repubblica, essendo «al di sopra... dei partiti, si trova... nella posizione migliore per nominare il Primo Ministro».

58 *La Costituzione*, cit., vol. VIII, la prima citazione è tratta da p. 1780, la seconda da p. 1807 ove si legge anche: la «concezione del Primo Ministro come di un *primus inter pares* è superata e inaccettabile. Nelle condizioni presenti, e in particolare nei Governi di coalizione, essa

Delle indicazioni di Tosato sulla nomina e sulla responsabilità del primo ministro, quella sulla nomina da parte del presidente della Repubblica è stata condivisa dalla Commissione e poi dall'Assemblea, mentre l'indicazione sulla responsabilità per l'effettiva attuazione della politica del Governo non è stata accolta: la prima è recepita sia nel progetto di Costituzione sia nel testo definitivo di essa,<sup>59</sup> la seconda invece no.<sup>60</sup>

Il suggerimento di Tosato di rafforzare il primo ministro si inserisce nella più ampia proposta di delineare un Governo autorevole, in grado di realizzare il programma su cui ha avuto la fiducia parlamentare: nell'intervento alla seconda Sottocommissione-prima sezione nella seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947 afferma che il «problema [...] che si pone per la vitalità del Governo parlamentare in Italia [...] è [...] quello dell'unità e dell'efficienza del Governo»; nella successiva riunione pomeridiana del 10 gennaio 1947 sottolinea la necessità che «il Governo non rappresenti soltanto una raccolta di persone che ad un certo momento si incontrano e poi vanno ciascuno per la sua strada, ma rappresenti un collegio che deve agire unitariamente per sviluppare una politica unitaria, secondo gli impegni assunti di fronte all'Assemblea che ha approvato la sua politica».<sup>61</sup>

Sulla tematica del potere esecutivo, oltre che nelle prime fasi dei lavori della Costituente Tosato intervenne anche in Assemblea plenaria; tra i suoi interventi deve ricordarsi quello assai lungo tenuto nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947 ove egli da un lato ribadisce che per garantire la neutralità del presidente della Repubblica occorre prevedere la sua elezione da parte delle Camere integrate da rappresentanti delle Regioni e con maggioranze qualificate, dall'altro lato conferma la necessità di assicurare al primo ministro i mezzi necessari all'attuazione della politica generale del Governo deliberata dal Consiglio dei ministri e della quale è responsabile.<sup>62</sup>

---

significa la dissoluzione dell'idea e della funzione di Governo».

59 Cfr. rispettivamente gli artt. 86, secondo comma, progetto di Costituzione e 92, secondo comma, Cost.

60 Anche se al primo ministro (art. 89, primo comma, progetto di Costituzione) ovvero al presidente del Consiglio dei ministri (art. 95, primo comma, Cost.) viene attribuita la responsabilità della politica del Governo.

61 La prima citazione è tratta da *La Costituzione*, cit., vol. VIII, p. 1775 ove Tosato esprime la preoccupazione «di dare alla Nazione un Governo che sia veramente tale, e non un Governo parlamentare sul tipo di quelli che in passato hanno determinato la crisi della democrazia»; la seconda citazione si legge *ibid.*, p. 1824.

62 *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 2944-2952, in part. pp. 2946-7 e p. 2948.

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dopo aver esaminato singolarmente i quattro costituenti che furono costituzionalisti, merita svolgere qualche rilievo di sintesi.

Anzitutto deve ricordarsi che per Orlando si sono illustrati i più rilevanti interventi tenuti nella sede plenaria dell'Assemblea costituente, perché egli non era membro della Commissione per la Costituzione né delle sue articolazioni interne, laddove per Ambrosini, Mortati e Tosato sono stati esaminati solo alcuni degli interventi svolti nella seconda Sottocommissione e soltanto riguardo ai tre temi principali da essi ivi affrontati (rispettivamente: autonomie locali, potere legislativo e potere esecutivo): però occorre precisare che ciascuno dei tre intervenne sia nella seconda Sottocommissione sui temi affrontati dagli altri due,<sup>63</sup> sia in assemblea plenaria su tematiche diverse da quelle discusse nella suddetta, ad esempio riguardo ai diritti.

Inoltre merita tracciare un confronto tra i quattro costituzionalisti costituenti, da cui emerge che dovrebbe distinguersi tra Orlando da una parte, Ambrosini, Mortati e Tosato dall'altra, sotto almeno tre profili:<sup>64</sup> lo stile degli interventi, l'efficacia delle proposte e l'impostazione seguita.

Riguardo allo stile degli interventi, può osservarsi che Orlando conservò, sia pure talvolta mascherato, il sussiego del vecchio maestro, a volte con espressioni paternalistiche,<sup>65</sup> mentre Ambrosini, Mortati e Tosato tennero un atteggiamento più dimesso, anche se talvolta usarono frasi indicative della deformazione professionale del docente:<sup>66</sup> peraltro nessuno dei quattro si arrogò la pretesa di forgiare la nuova Costituzione.

Circa l'efficacia delle proposte, deve sottolinearsi che, come illustrato nei paragrafi

---

63 A mero titolo di esempio riportiamo che in sede di seconda Sottocommissione:

Ambrosini intervenne sul potere legislativo (ruolo e struttura della seconda Camera) nella seduta del 6 settembre 1946, in *La Costituzione*, cit., vol. VII, pp. 951-2, 957-958 e sul potere esecutivo (competenza del Governo ad adottare atti con forza di legge) nella seduta del 12 novembre 1946, *ibid.*, pp. 1294-5;

Mortati intervenne sulle autonomie locali (finalità del decentramento territoriale) nella seduta del 29 luglio 1946, *ibid.*, pp. 844-5 e sul potere esecutivo (stabilità del Governo) nella seduta del 5 settembre 1946, *ibid.*, p. 941;

Tosato intervenne sulle autonomie locali (istituzione delle Regioni) nella seduta del 29 luglio 1946, *ibid.*, pp. 841 sg., sul potere legislativo (rappresentanza che si esprime nella seconda Camera) nella seduta del 25 settembre 1946, *ibid.*, pp. 1097-1099.

64 Si tralasciano altri profili come il carattere dei quattro costituzionalisti: ad esempio per un confronto tra Mortati e Tosato sotto l'aspetto caratteriale, Armaroli, «Se» (*quella «medicina» segreta di Egidio Tosato*, cit., p. 225).

65 Ad es. l'espressione «credete a me» usata da Orlando in Assemblea, seduta antimeridiana del 13 giugno 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 2339.

66 Ad es. la frase di Ambrosini pronunciata in Assemblea, seduta antimeridiana del 10 giugno 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. III, p. 2287: «ho portato i libri [...] li lascio a disposizione di quelli che vogliono controllare».

precedenti, le indicazioni prospettate da Ambrosini, Mortati e Tosato furono molto spesso recepite, mentre le critiche di Orlando non furono accolte.<sup>67</sup>

Quanto all'impostazione seguita, il contributo all'elaborazione della Costituzione dato da Orlando s'ispirava al passato, mentre quello fornito da Ambrosini, Mortati e Tosato guardava al futuro, come dimostra emblematicamente la diversa configurazione del regime parlamentare proposta dall'uno e dagli altri: Orlando avrebbe voluto istituire, salvo la sostituzione del presidente della Repubblica al Re, una forma di governo parlamentare come quella inveratasi nell'Italia monarchica sotto il vigore dello Statuto albertino (monarchia parlamentare) e perciò criticò il modello poi prevalso; gli altri tre costituzionalisti costituenti hanno prospettato per l'Italia repubblicana un modello di governo parlamentare diverso da quello operante nel passato cioè un modello nuovo.

Il divario tra concezione antica e moderna era evidente allo stesso Orlando<sup>68</sup> ed espressa da altri costituenti: l'on. Tupini, afferma: «non dobbiamo dimenticare che facciamo una Costituzione nuova... che tiene conto delle esigenze nuove dei tempi»;<sup>69</sup> successivamente l'on. Ruini, dopo aver ricordato una frase di Orlando («viviamo in un momento ... in cui il vecchio muore... ed il nuovo non è nato») asserisce: «Non possiamo conservare ciò che muore; manteniamo gli istituti e le forme ci sembrano indispensabili per cercare, intanto, le vie del nuovo».<sup>70</sup>

In conclusione può affermarsi che il contributo dei costituzionalisti costituenti fu essenziale, ma discreto: essi, anche se non pretesero di forgiare la nuova Carta costituzionale – che invero non fu una Costituzione professorale in senso proprio –, tuttavia influirono in maniera determinante sulla Costituzione repubblicana: in senso critico Orlando, in senso costruttivo gli altri tre; invero le proposte di Ambrosini, Mortati e Tosato sulla disciplina delle autonomie locali nonché del potere legislativo ed esecutivo furono in gran parte accolte dagli altri costituenti e confluirono nel testo della Costituzione.

Merita infine sottolineare che nei costituzionalisti costituenti presi in esame emerge non solo la convinzione – che avevano tutti i membri dell'Assemblea costituente – dell'importanza del compito di redigere la nuova Costituzione italiana, ma anche la consapevolezza – tipica della loro professione e sensibilità di docenti

67 Cfr. rispettivamente i paragrafi 3, 4 e 5 ed il par. 2.

68 Cfr. l'intervento iniziale nella seduta dell'Assemblea costituente del 25 giugno 1946, in *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 1 (ove dice, riferendosi a se stesso, «il vecchio... rappresenta tutto il passato di una storia che si è chiusa») e l'intervento finale nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, *ibid.*, p. 4606 («il mio punto di vista era quello antico... il vostro era quello moderno»).

69 Cfr. l'intervento in Assemblea, seduta del 23 aprile 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. I, p. 1164.

70 Cfr. l'intervento in Assemblea, seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, in *La Costituzione*, cit., vol. IV, p. 3472.

di diritto costituzionale – del ruolo che tale Costituzione avrebbe dovuto svolgere nella neonata Repubblica italiana ossia di formare le nuove generazioni di cittadini; soprattutto Mortati ha inserito, nei suoi interventi, considerazioni per così dire educative come quella, ancora di estrema attualità, effettuata nell'intervento alla seconda Sottocommissione-prima sezione del 9 gennaio 1947: gli enunciati costituzionali che si stanno redigendo «rappresentano [...] dei precetti pedagogici, che possono servire di incitamento a promuovere un determinato costume» e dunque a costruire la nuova democrazia dell'Italia repubblicana.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Cfr. *La Costituzione*, cit., vol. VIII, p. 1809; v. anche più pessimisticamente p. 1794: se la «influenza della Costituzione sul costume [...] dovesse essere scarsa, sarebbe inutile fare una Costituzione».