



PIETRO NENNI E LE INIZIATIVE DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE PER LA FORMAZIONE DI UNA “COSCIENZA COSTITUENTE”*

di Ludovica Durst** ***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1. L'avvio dell'“età costituente” e l'istituzione del Ministero per la Costituente. – 2. L'attività di divulgazione: il Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente. – 3. Le Commissioni di studio nei resoconti pubblicati sul BIDMC e i lavori della Commissione Forti sulla riorganizzazione dello Stato. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Esiste per gli esponenti socialisti all'indomani della guerra, e in particolare per Pietro Nenni che li guida in prima fila, una chiara linea di continuità che salda la lotta per la Liberazione alla di poco successiva fase costituente. Non solo per i Socialisti, in effetti, ma per tutti i partiti ormai definibili di massa, riunitisi nel CLN, la Costituente rappresenta la possibilità di un momento rivoluzionario e di potenziale rottura con il recente passato fascista e non solo. La duplice lettura, anzi, dell'esperienza della Costituente e della fondazione della Repubblica, nel segno della continuità o meno con la tradizione prefascista dello Stato, di matrice liberale, è questione ancor oggi aperta e densamente argomentata per entrambe le prospettive¹. L'Italia del

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparete.

*** Il presente contributo costituisce una parziale anticipazione dei risultati della ricerca intitolata “L'apporto dei socialisti all'Assemblea Costituente, attraverso gli interventi di Pietro Nenni, all'elaborazione della Carta costituzionale: un approccio di tipo storico-costituzionalistico”, condotta dall'Autrice grazie a una borsa di studio bandita dalla Fondazione Nenni sul tema “Nenni e i Socialisti in Assemblea Costituente”, e finanziata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹ Cfr. E. CHELLI, (a cura di) *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente* Bologna, Il Mulino, 1979, in particolare il contributo di A. PIZZORUSSO, L. VIOLANTE, *Dal Regno d'Italia alla Repubblica*

secondo dopoguerra, scrive anche Paladin, sia per gli storici che per i giuristi è una sorta di “Giano bifronte”, in parte con lo sguardo alla continuità con il passato (per gli alleati e i liberali, oltre che lo stesso De Gasperi, soprattutto) in parte alla rottura (non solo con il regime fascista, ma anche con lo stato liberale dell’ultimo periodo statutario)².

Discusso è inoltre il ruolo che abbiano realmente svolto le nuove generazioni di giuristi (Giannini, Jemolo, Crisafulli, Mortati), e quanto siano stati permeabili ai programmi innovativi da questi presentati i deputati seduti in Assemblea Costituente. Varie sono in particolare le valutazioni elaborate dagli studi storiografici successivi sull’emarginazione della scienza giuridica dal dibattito costituente; deve ad ogni modo rilevarsi che circa il 40% degli eletti in Assemblea costituente poteva essere ricondotto alla categoria dei giuristi, fra magistrati, avvocati, laureati in giurisprudenza³.

Il giudizio stesso sull’opera della Costituente non è unanime neanche fra coloro che parteciparono, direttamente o indirettamente, ai suoi lavori. Sconta in particolare giudizi opposti quel carattere di “compromesso” che certamente va riconosciuto alla Costituzione repubblicana, fra le tre maggiori anime che ne disegnarono l’architrave (democratico-cristiana, marxista, liberale), e il cui senso più nobile era ad esempio richiamato da Saragat: “è molto facile – vedete! – fare delle costituzioni quando le minoranze non hanno voce in capitolo” (intervento in A.C., 6 e 11 marzo ’47)⁴.

Se è vero infatti, come scrive Scoppola, che con la Costituente si marca il momento di contrapposizione e passaggio dalla fase dei partiti elitari a quella dei partiti di massa, non stupisce che i giuristi di vecchia scuola, insieme ai liberali e agli azionisti (Orlando, Calamandrei, Croce, Salvemini), convergessero nella valutazione sostanzialmente negativa del compromesso, che assumevano nel senso deteriore. Diversa era la valenza positiva assegnatagli dai rappresentanti dei partiti di massa, quale segno del raggiungimento di un’intesa comune poggiante su una larga base di consenso popolare⁵. Sono note ad esempio le parole di Calamandrei a giudizio dell’opera costituente: “per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere una rivoluzione promessa”, così come è risaputa la prevalenza della valutazione fallimentare nella corrente storiografica successiva (sino almeno alla riscoperta di un’analisi più oggettiva e acritica di quel periodo, maturata negli anni Settanta), che identificava negli anni della

italiana: il ruolo dell’Assemblea Costituente, ove emerge la distinzione, pur sempre problematica, tra continuità politica e continuità tecnico-giuridica; E. CHELI, *I giuristi alla Costituente. Divergenze nella storiografia e linee di una possibile ricerca*, in *Enciclopedia italiana. Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Istituto Treccani, Roma, 2012; ID. *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973.

² L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

³ Ne danno conto in particolare F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, Quaderni costituzionali - 18 (1998), n. 2; P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 1980; A. BURATTI e M. FIORAVANTI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi ed altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci – Fondazione Olivetti, 2010. V. anche U. DE SIERVO, *Il ruolo dei giuristi alla Costituente*, e più ampiamente gli interventi al Convegno *I ‘Costituenti’ de ‘La Sapienza’*, svoltosi il giorno 30 novembre 2017, presso il Rettorato – Aula degli Organi Collegiali, Università La Sapienza di Roma, pubblicati in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017.

⁴ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit.

⁵ V. P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, op. cit.

Costituente la caduta delle speranze di una democrazia nuova e il segno della “Resistenza tradita”⁶. Ma deluso era anche un giurista impegnato nelle file socialiste come Giannini, che giudicava a posteriori ridotto, in definitiva, il contributo che poterono dare i cosiddetti esperti a una Costituzione a suo parere “splendida per la prima parte (diritti-doveri) banale per la seconda (struttura dello Stato), che in effetti è una cattiva applicazione di un modello (lo Stato parlamentare) già noto e ampiamente criticato”⁷.

E tuttavia, non può negarsi come la Costituente rimase una “zona franca”, in cui resistette un clima di collaborazione nonostante le crescenti divergenze fra le forze politiche, fino alla definitiva rottura nel 1947 fra i partiti del CLN che indicò il punto di non ritorno. Nel breve volgere di tre anni, dal 1945 al 1948, le premesse da cui la fase costituente aveva preso avvio mutarono sensibilmente, relegando tale esperienza a lungo, per taluni, a una sorta di “momento di grazia” o “iperurario” avulso dalla realtà storico-politica che vi fece seguito⁸. È dunque in virtù di questi presupposti che la nuova costituzione mostra la capacità di agire come strumento per il recupero di un’identità collettiva, costruita su un terreno comune di valori in cui è possibile integrare e far convivere correnti ideologiche e politiche diverse, assumendo una funzione che rappresenta un profilo centrale nelle elaborazioni teoriche sulle Costituzioni delle democrazie pluralistiche⁹.

Il tempo ha mostrato la sostanziale capacità di tenuta della Costituzione repubblicana, di cui è appena trascorso il settantesimo anniversario, grazie anche all’opera di interpretazione della Carta – forse difficilmente preconizzabile ai tempi – elaborata dalla Corte costituzionale; sono frattanto cresciuti anche gli studi volti alla riscoperta di elementi che mettano in luce il suo essere non solo l’espressione della “cultura dei costituenti” ma di una vera e propria “cultura costituente” diffusa e partecipata dall’intero paese¹⁰.

In questo contesto si inserisce il presente contributo che, rivolgendo l’attenzione all’“età costituente” in senso lato, ha l’obiettivo di offrire una breve disamina delle attività preparatorie messe in atto dal Ministero per la Costituente, nel biennio 1945-1946, così come documentate in particolare dal Bollettino di Informazione e Documentazione pubblicato per iniziativa del Ministero stesso (su cui v. *infra*), e che si intrecciano con quelle battaglie per la Repubblica e per la Costituente che tendono a coincidere totalmente, in quel momento, con il programma dei Socialisti e di Pietro Nenni, secondo l’allora parola d’ordine del Partito Socialista: “votate repubblica prima di votare socialista”¹¹.

⁶ P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori* in Commentario sistematico alla Costituzione italiana diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Firenze, Barbera, 1950.

⁷ M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente*, in *Il Ministero per la Costituente: l’elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, a cura di Fondazione Pietro Nenni, Scandicci, La nuova Italia, 1995.

⁸ Così ad esempio P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, op. cit.

⁹ P. RIDOLA, *L’esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Quaderni costituzionali* - 18 (1998), n. 2.

¹⁰ A. BURATTI - M. FIORAVANTI, *Introduzione*, cit.

¹¹ Come ricorda R. FORMICA, nel discorso in occasione della consegna del Premio Nenni 2017 (6 dicembre 2017) <https://www.fondazionenenni.it/primo-piano/il-discorso-di-rino-formica>.

1. L'avvio dell'“età costituente” e l'istituzione del Ministero per la Costituente

L'idea di convocare un'Assemblea costituente in seguito al crollo del regime fascista e agli eventi bellici del 1943 fu com'è noto ufficialmente formalizzata dai sei partiti membri del CLN (Pli, Democrazia del Lavoro, Dc, PdA, Psiup, Pci) nel congresso di Bari del gennaio 1944, affiancandosi alla questione istituzionale del mantenimento della monarchia rispetto all'esigenza propugnata da più parti di giungere a rotture emblematiche con il precedente stato fascista.

Per Nenni e i socialisti, riforma dello stato – anche politico-economica – e Repubblica venivano a coincidere, e “instancabile” fu infatti l'impegno del segretario socialista a sostegno della battaglia sia per la Costituente che per la Repubblica, come mostrano anche i numerosi appelli lanciati sull'*Avanti!*. Contemporaneamente si avviava la ricostituzione del partito socialista come PSIUP nell'agosto 1943, con la convergenza in esso di gruppi diversi e distinti, fra componenti vecchie (Romita) e nuove (Movimento di Unità Proletaria, Mup, di Basso), fra socialisti rimasti in patria e quelli costretti all'esilio e ora rientrati (fra cui lo stesso Nenni), fra la pluralità di “anime” ideologiche, riformiste (Saragat), massimaliste, fusioniste¹².

In questa prospettiva è da considerarsi come il più importante atto legislativo emanato dai governi Bonomi la cosiddetta “prima costituzione provvisoria” (decreto legislativo luogotenenziale n. 25 giugno 1944, n. 151), con cui si avviava la transizione e si stabiliva che fosse il popolo italiano a scegliere, al termine della guerra, le forme istituzionali, tramite l'elezione (a suffragio universale e diretto) di un'Assemblea Costituente, con pieni poteri, cui spettasse deliberare la nuova costituzione dello Stato e la scelta fra monarchia e repubblica¹³. Di quanto stabilito con il decreto 151, due questioni in particolare sarebbero state riprese per divenire oggetto di diverso accordo fra i partiti: la proposta del referendum e il tema dei poteri ordinari della Costituente, che dovevano consentire di provvedere alle riforme di struttura¹⁴.

È poi nota, nell'ulteriore avanzarsi della campagna elettorale e dei dibattiti coinvolgenti l'opinione pubblica in vista della Costituente, la decisione di non dotare la Costituente di poteri legislativi (mantenendo invece la potestà legislativa in capo al governo ad eccezione delle norme in materia costituzionale, delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali), mentre la crescente centralità della questione istituzionale e la ricerca

¹² Per una ricostruzione delle dinamiche e delle componenti interne al partito, v. S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana* Roma, Bari, Laterza, 1994, nonché sugli obiettivi politici dei socialisti A. BRUNETTI (a cura di), *I Socialisti e la Costituente*, E.S.S.M.O.I. – Ente per la storia del socialismo e del movimento operaio italiano Fondazione Giuseppe Emanuele e Vera Modigliani, Roma 2005.

¹³ Ricorda in proposito Pinelli quanto fosse ricca di significato la richiesta allora formulata da Nenni, e recepita nel decreto, che i ministri giurassero non più fedeltà alla monarchia ma di esercitare le proprie funzioni nell'interesse della Nazione e senza fare nulla per pregiudicare la soluzione della questione istituzionale. C. PINELLI, *Nenni e la Costituente*, intervento al Convegno *O la Repubblica o il caos. Pietro Nenni e la fondazione della Repubblica italiana*, Roma 17 febbraio 2016, <http://www.radioradicale.it/scheda/466872/o-la-repubblica-o-il-caos-pietro-nenni-e-la-fondazione-della-repubblica-italiana>.

¹⁴ V. anche C. DE CARO *Le due costituzioni provvisorie (1943-1948)* in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Milano, Nuova CEI informatica, 1988. - Vol. 14.

di nuovi equilibri per le forze politiche in campo lasciò traccia nella scelta, con la cosiddetta seconda costituzione provvisoria (decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98) di trasferire alla decisione popolare tramite *referendum* – in luogo di lasciarla all’Assemblea Costituente – l’opzione fra monarchia e repubblica¹⁵.

Su proposta – anzi, su condizione – di Nenni, furono infine accorpate contestualmente, nel medesimo giorno, le votazioni per il referendum istituzionale e per i rappresentanti all’Assemblea costituente, in modo da ovviare alle criticità e ai condizionamenti che i risultati dell’uno si temeva potessero ingenerare sull’altro. L’importanza di tale deliberazione è espressa da Nenni, che in proposito, il 28 febbraio 1946 sui suoi Diari annotava: “da stasera la battaglia per la Costituente si può dire vinta!”¹⁶.

La delicatezza di questa fase, e la sua centralità per il programma socialista, si cristallizzarono nella formula nenniana “o la Costituente o il Caos”, riflettendosi, a liberazione avvenuta (aprile 1945), e con la spinta al rinnovamento portata da quello che sempre Nenni chiamò il “vento del Nord”, nell’uscita del PSIUP dalla solidarietà con il CLN, a vantaggio della *politique d’abord*, rappresentata da un progetto in grado di svolgere un ruolo unitario non tanto grazie ad un “generico” carattere antifascista, ma perché volto alla formazione di un “Fronte del Progresso e del Lavoro” che fosse espressione di una nuova “coalizione repubblicana”. Lo stesso Nenni fu candidato alla presidenza del Consiglio per un governo concentrato su alcuni punti qualificanti e urgenti, quali la Repubblica, la riforma agraria, la socializzazione dell’industria monopolistica e l’articolazione dello Stato tramite un innovativo “sistema di Comitati”, composto dai CLN periferici funzionanti come organismi di partecipazione e di potere decentrato¹⁷.

È noto come, allora, fra il tentativo di mantenere l’accordo fra i sei partiti (esarchia) e la progressiva tendenza verso la c.d. politica del tripartito – con la convergenza, pur per opposte motivazioni, fra PCI e DC – logoranti trattative portarono al naufragio della candidatura di Nenni, cui si contrapponeva quella di De Gasperi, e alla formazione del governo dell’azionista Parri, che – ricorda la Taddei – rappresentò per i socialisti il “governo della Costituente”.

Non sorprende forse, in tale quadro, che la preparazione del momento costituente venisse affrontata dal governo Parri – nel quale Nenni ricoprì inoltre la carica di vicepresidente del Consiglio e l’Alto Commissariato per l’epurazione – tramite la predisposizione di un Ministero *ad hoc*, alla cui guida fu designato il leader socialista: ovvero, come ebbe a

¹⁵ Come scrive Caretti, si trattò di un punto di arrivo di mutamenti avviati nella fase transitoria precedente – dagli accordi di Salerno –, in primo luogo al fine di “ridimensionare profondamente la potenziale carica rivoluzionaria della decisione costituente”. In tal senso il referendum istituzionale, promosso nel segno della valorizzazione del principio di sovranità popolare dai liberali, con consistenti appoggi nella democrazia cristiana, non solo rispondeva anche a pressioni internazionali (americane) ma avrebbe dovuto svolgere una funzione dilatoria per la convocazione dell’Assemblea costituente, di cui si temeva la “prevedibile composizione”. Cfr. P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica, op. cit.*

¹⁶ P. NENNI, *Tempo di Guerra Fredda. Diari: 1943-1956* a cura di G. NENNI e D. ZUCARO, Milano, Sugarco Edizioni, 1981.

¹⁷ Per i passaggi storici riportati in connessione con l’azione politica socialista, v. in particolare F. TADDEI, *La Costituente nella politica del PSI* in R. RUFFILLI (a cura di) *Cultura politica e partiti nell’età della Costituente. Vol. II – L’area socialista*, Bologna, Il Mulino, 1979.

commentare sull'*Avanti!* Nenni stesso, “proprio il dirigente del partito che nei termini più risoluti ha posto il problema della Costituente come problema di oggi e che di fronte alla Costituente si è impegnato ad assumere una posizione nettamente repubblicana”.

Vero è che l'attenzione posta nei preparativi trova ulteriore sostegno se si considera che si trattava della prima esperienza concreta di Assemblea Costituente nella storia italiana (eccezion fatta, volendo, per la fugace Repubblica romana del 1849), pur non essendo quello della Costituente un tema estraneo alla cultura giuridico-politica del Paese, ma già particolarmente vivo e agitato nel dibattito risorgimentale e inaspettatamente ravvivato dallo scoppio della rivoluzione russa nel 1917, nel primo dopoguerra. In quel momento, le rivendicazioni, come sintetizzate da Turati, furono per la repubblica, il sistema monocamerale (abolizione del senato), la ripartizione proporzionale dei voti in elezioni con scrutinio di lista. Non stupisce, dunque, che sia stata sottolineata una certa impreparazione giuridica ma non politica con cui si arrivò alla Costituente, data la ricchezza del bagaglio di riflessioni teoriche dispiegate sul tema in più di un secolo¹⁸.

L'idea di istituire un Ministero per la Costituente¹⁹, uno dei punti qualificanti il governo Parri, può considerarsi “davvero una novità rispetto alla formazione di altre Costituzioni sorte da un'Assemblea costituente”²⁰, e ciò nonostante alcune delle attribuzioni legate allo studio e alla predisposizione dei materiali fossero state già affrontate da una precedente Commissione per la riforma dell'amministrazione – istituita già nell'ottobre del 1944 – sotto la guida del giurista Ugo Forti, professore di diritto amministrativo nell'Università di Napoli. L'istituzione del Ministero in se', e il modo in cui Nenni ne interpretò la guida, con equilibrio e imparzialità, e indicandone gli obiettivi e i metodi al servizio della formazione di una vera “coscienza costituente”, così come la scelta dei collaboratori – a partire dalla decisione di avvalersi, come Capo di Gabinetto, di un giurista quale Massimo Severo Giannini –, ne determinarono l'originalità dell'apporto e l'importanza dei risultati.

Come scrive Giannuzzi, che al Ministero per la Costituente ha dedicato uno studio approfondito, l'istituzione del ministero non fu infatti esente da critiche e contestazioni circa la sua opportunità, sia di tipo politico (mosse ad esempio dal timore che potesse condizionare le determinazioni della futura Assemblea costituente) sia tecnico (circa la effettiva natura ministeriale degli uffici creati, l'articolazione in soli due uffici senza direzioni

¹⁸ V. P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.

¹⁹ Numerose risorse relative al Ministero per la Costituente sono ora disponibili a livello informatico, a partire dal numero n. 3 (Nuova serie) - giugno 2011, Il Ministero per la Costituente, di Minerva Web, Bimestrale della Biblioteca 'Giovanni Spadolini', a cura del Settore orientamento e informazioni bibliografiche, https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1404&newsletter_numero=132.

La documentazione prodotta dalle attività del Ministero è reperibile invece sul portale storico della Camera dei Deputati, dedicato all'Assemblea costituente, a partire dal link: <http://legislature.camera.it>.

Un ricordo dello stesso Nenni sui lavori svolti si trova in P. NENNI, *Il Ministero per la Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, (Vol. 1) Firenze, Vallecchi, 1969, a cura del Comitato esecutivo presieduto da Gaspare Ambrosini, che chiosa: “Se il Ministero per la Costituente fornì col lavoro di tanti eminenti studiosi, giuristi, economisti, un prezioso contributo alla elaborazione della Costituzione, pur tuttavia la battaglia politica per la Costituente e quella per la Repubblica venne combattuta e vinta nel Paese”.

²⁰ Così si esprime G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, op. cit., la cui ricca relazione sull'attività delle commissioni di studio, in quanto partecipante di persona in particolare alla sottocommissione per il problema della regione, si raccomanda.

generali, e con riguardo alla preminente funzione di studio ad essi assegnata), tanto da essere sollevata, nella stessa riunione del Consiglio dei Ministri del 12 luglio 1945, che poi ne deliberò l'istituzione, l'obiezione che fosse “sufficiente la presenza di un Ministro con un semplice incarico *ad hoc*”²¹.

Forse su suggerimento dello stesso Giannini e di Giuliano Vassalli, anch'egli da subito coinvolto nel nuovo incarico, Nenni premette per l'approvazione di un Ministero vero e proprio, pur con carattere *sui generis*, ma ne dettò da subito le linee guida nel senso di “predisporre i materiali, spiegare, semplificare”, anche per dissipare i timori (rivoluzionari e giacobini) che soprattutto per i ceti medi evocava la Costituente; mentre, come ricorda Giannini, la sua presenza al Ministero fu sempre “costante e impegnata”, partecipe di tutte le scelte e decisioni²². Segno peraltro di continuità fu la conferma di Nenni alla guida del dicastero anche dopo la crisi del governo Parri e la formazione del governo De Gasperi, nel novembre 1945.

I compiti specifici assegnati al Ministero, indicati nel decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, erano dunque la preparazione della legge elettorale e degli atti per la convocazione dell'Assemblea Costituente, e la predisposizione degli elementi per lo studio della nuova Costituzione, che avrebbe dovuto determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale.

A tal fine, si prevedevano una Commissione per l'elaborazione della legge politica (presieduta da Nenni, vice-presidente Selvaggi), e tre Commissioni di studio, che furono popolate da personalità eminenti, esperti e studiosi di livello nel panorama nazionale, alcune su designazione dei partiti, le cui direzioni furono assegnate a un liberale, a un cattolico e a un comunista: il professor Demaria, il professor Forti e il professor Pesenti.

La legge elettorale e per la Costituente

Quanto alla prima Commissione, sulla legge elettorale, data l'urgenza e la priorità del suo compito fu immediatamente attivata e lavorò dal 1 settembre del 1945 al 27 ottobre dello stesso anno, per produrre un progetto di legge elettorale politica basata su due principi fondamentali, il “suffragio *effettivamente* universale” e la definizione del sistema elettorale a base proporzionale (“con voto diretto, libero e segreto mediante scrutinio di liste di candidati liberamente concorrenti, da chiunque presentate, con ordine di precedenza prestabilito, modificabile dagli elettori per effetto dei voti di preferenza espressione di volontà numericamente efficienti”). A questa seconda determinazione la commissione giunse dopo un ampio dibattito in cui i suoi illustri membri (fra cui Agrò, Astuti, Battaglia, Cosentino, Fuschini, Jemolo, Mortati, Schepis, Strano, Terracini), si confrontarono sui temi delle circoscrizioni elettorali (criteri regionali), della formula elettorale, dei voti di preferenza e delle liste bloccate, del diritto o dell'obbligatorietà del voto²³.

²¹ 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*, op. cit.

²² M.S. GIANNINI, *Nenni e il Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, presentazione di Giuseppe Tamburrano, a cura della Fondazione Pietro Nenni, Roma, Lucarini, 1990.

²³ Cfr. quanto riportato sul Bollettino del Ministero per la Costituente, BIDMC, a.1 n.1, 20 novembre 1945.

Fu principalmente compito della Consulta nazionale, istituita nell'aprile del 1945 dal governo Bonomi (ed effettivamente attiva fra il settembre del 1945 e la primavera del 1946) giungere alla deliberazione della legge elettorale: il progetto della Commissione di studio ricevette dunque prima l'assenso della Commissione Alleata di controllo, salvo il suggerimento di modifiche marginali, poi l'approvazione del Consiglio dei ministri il 31 ottobre e, infine, il parere positivo della Consulta nazionale (la discussione della legge elettorale alla Consulta cominciava l'11 febbraio 1946), per essere poi emanato con il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74²⁴.

Il significato della scelta proporzionale, con un sistema considerato fra i più proiettivi della storia costituzionale italiana²⁵, fu illustrato da Nenni stesso nella riunione di insediamento della Commissione per la legge elettorale nel settembre 1945. Nenni era dell'opinione infatti che “si può discutere se la proporzionale sia un buon sistema in tempi normali, ma mi pare che sia indiscutibile quando si tratta della Costituente”, una posizione sostenuta sulla scorta della constatazione che non esisteva più, nella fase costituente, un unico soggetto detentore della sovranità, e che pertanto occorreva piuttosto, prioritariamente, imprimere alla nuova Costituzione uno spirito di mutua convergenza e controllo reciproco, quale in particolare sperimentato nell'attività ciellenista²⁶.

Il dibattito sulla legge per la Costituente prese avvio, sempre alla Consulta nazionale, il 7 marzo '46: data l'eccezionale importanza della legge, è a Nenni, Vicepresidente del Consiglio e Ministro per la Costituente, che fu affidato il discorso di presentazione del progetto, “che esula dal campo della normale vita politica e della cronaca politica per inserirsi in quello della storia”²⁷. Nel discorso che ebbe modo di pronunciare, Nenni affermava che “la Costituente, che è stata la bandiera del Gabinetto Parri, come del Gabinetto De Gasperi, non è una bandiera di partito, ne' di una forza determinata dello Stato, o della forma di Stato che taluni preannunciano coi loro voti, ma è la bandiera della libertà; è il diritto del nostro popolo di trarre dal disastro nazionale, dal quale sta penosamente risolleandosi, tutti gli insegnamenti di ordine politico, costituzionale, sociale, che esso comporta”.

La legge giunse certamente in ritardo rispetto a quanto auspicato, ma non può non tenersi

²⁴ Cfr. con particolare riguardo alla Consulta nazionale anche F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea costituente* in L. VIOLANTE (a cura di) *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001; *I socialisti alla Consulta* (con un saggio introduttivo di Enzo Piscitelli) Roma, ESMOI, 1974. Per la documentazione si veda anche, Camera dei Deputati *50° anniversario della Repubblica italiana: dalla Consulta alla Costituente: documenti del periodo di transizione costituzionale tratti dai fondi dell'Archivio storico della Camera* Roma, Camera dei deputati, 1996. V. anche N. TRANFAGLIA, *Dalla Consulta all'Assemblea Costituente: la cultura del Ministero per la Costituente*, in M. FIORAVANTI e S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci 1999, che mette in luce il rapporto tra la fase preparatoria della Consulta (sulla legge elettorale per la Costituente) e l'attività del Ministero per la Costituente, nonché il ruolo del “Bollettino” come “indubbiamente il maggior strumento di comunicazione scelto allora dal ministero per la Costituente”, in grado di restituire in particolar modo l'atmosfera e la condizione culturale del periodo.

²⁵ Così osserva P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico*, cit.

²⁶ Cfr. quanto riportato da F. BIONDI, *Pietro Nenni e la nascita della Repubblica Italiana*, in *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, n. 6 (noviembre 2013) http://www.eumed.net/rev/rehipip/06/fb.html#_ftn7. V. anche P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico*, cit.

²⁷ Il discorso fu pubblicato sul BIDMC, a. II, n. 8, 20 marzo 1946.

conto delle difficoltà internazionali e interne che caratterizzarono le contingenze storico-politiche avvicendatesi dal 1943, fino all’emanazione del decreto-legge luogotenenziale 151. Era questo peraltro un punto di snodo fondamentale, da cui si era generata la situazione di contrasto cui lo schema di legge presentato da Nenni poneva soluzione, conciliando fra loro, come si è visto, le due tesi antagonistiche di Salerno, *referendum* o Assemblea costituente, tramite la proposta appunto di associarle, e stabilendo con l’articolo primo della legge la contemporaneità del voto per le elezioni per l’Assemblea Costituente e del referendum sulla forma istituzionale dello Stato (mentre l’articolo 3 restringeva alla sola materia costituzionale la potestà dell’assemblea).

Con riferimento al coinvolgimento popolare rispetto alla soluzione prospettata, osservava nel discorso Nenni: “Vale a dire che la paura, che è un poco esistita nel nostro Paese, del salto nel buio, l’evocazione dei fantasmi della Convenzione, del Terrore, si dileguano in quest’atto contestuale, per cui il cittadino che sceglie un nuovo regime, sceglie anche gli uomini che pensa possano dare a questo nuovo regime un contenuto di democrazia e di libertà e che possano evitare al Paese – come tutti vogliono evitare – le prove inutili di nuove lotte terroristiche, dalle quali il nuovo regime uscirebbe moralmente diminuito e in ogni caso insanguinato”. L’appello conclusivo non poteva dunque essere che alla responsabilità del popolo tutto: “noi vorremmo poter suscitare, in questo popolo, prima di tutto, il senso che il nemico peggiore della democrazia è l’indifferenza, quando si tratta di decidere quella che sarà la forma dello Stato di domani, quella che sarà la struttura della Costituzione italiana dopodomani. E il sentimento che noi vorremmo affermare in queste settimane e in questi mesi che ci separano dall’atto più solenne della nostra storia è che noi possiamo dissentire su molte cose, anche fondamentali, ma che se noi ci accordiamo sul riconoscimento della sovranità popolare, niente di irreparabile avverrà fra di noi; e la sera del 26 maggio ognuno di noi saprà che deve fare, e chi deve sparire sparirà, e chi deve avanzare avanzerà”.

Come si è già avuto modo di evidenziare, la proposta di svolgimento in contemporanea delle due votazioni risultò decisiva per risolvere la situazione di stallo, evitare un ulteriore slittamento dei tempi per la convocazione della Costituente – di cui Nenni in particolare sentiva l’urgenza – e superare i possibili condizionamenti reciproci dei risultati dell’uno sull’altro. Anche se, in seguito, vi è chi ha ritenuto che proprio la rinuncia a un’Assemblea costituente dotata di pieni poteri, sia con riguardo alla scelta istituzionale che all’ordinaria funzione legislativa, che rappresentava la linea originaria dei socialisti, abbia rappresentato il primo segno di indebolimento delle forze di sinistra²⁸. Ad ogni modo, il progetto presentato da Nenni fu approvato dalla Consulta con 172 voti contro 50, e il 23 marzo furono promulgati il decreto luogotenenziale n. 98 e n. 99, per l’indizione del referendum, che fissava la data per il suo svolgimento al 2 giugno 1946.

²⁸ Cfr. S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica: partiti, movimenti e istituzioni, 1943- 2006*, Roma, Bari, Laterza, 2007 e ID., *Il voto socialista: 1946* in: *Il triplice voto del 1946: agli esordi della storia elettorale dell’Italia repubblicana*, Napoli, Liguori, 1989; nonché F. TADDEI, *La Costituente nella politica del PSI*, *op. cit.*

Le Commissioni di studio e altre iniziative

Le commissioni di studio furono questione delicata. Convinto dell'importanza dei problemi legati al riassetto dell'economia, oltre che della Costituzione, Nenni promosse innanzitutto la formazione di una Commissione di Studio economica, presieduta da Giovanni De Maria (Rettore dell'Università Bocconi di Milano), organizzata in cinque sottocommissioni: Agricoltura, Industria, Credito e Assicurazioni, Problemi monetari e commercio estero, Finanza. Seguì (il 21 novembre) una Commissione per lo Studio della riorganizzazione dello Stato, presieduta (nuovamente) da Ugo Forti, ove sedettero fra i maggiori giuristi dello Stato (molti dei quali "tecnici" provenienti dalla precedente Commissione per la riforma dell'Amministrazione, e altrettanti successivamente eletti in Assemblea costituente), e articolata anch'essa in una pluralità di sottocommissioni: problemi costituzionali, organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria²⁹. Infine, una Commissione per lo studio sui problemi del lavoro, costituita nel gennaio 1946 e presieduta dall'economista Antonio Pesenti, che nonostante la ristrettezza dei tempi portò avanti le proprie attività attraverso quattro sottocommissioni, per i problemi economici, per i problemi sindacali, per la protezione sociale e per i problemi giuridici e di coordinamento.

La Commissione economica e quella per i problemi del lavoro operarono, come ebbe a spiegare Giannini³⁰, come commissioni d'inchiesta: una novità per l'Italia, con cui si introduceva il metodo di raccogliere l'opinione di tutti i soggetti competenti in materia sull'intero piano nazionale, cosicché gli studi elaborati non si riducessero a rispecchiare la sola opinione dei propri componenti. La commissione di studi per la riorganizzazione dello Stato lavorò invece principalmente con sottocommissioni di studi, secondo il sistema delle tesi.

Le Relazioni predisposte da ciascuna Commissione di studio per l'Assemblea costituente costituiscono una mole documentale notevole (si pensi solo ai 12 volumi elaborati dalla Commissione economica), con un impegno protratto fino a ridosso del 2 giugno 1946 (ad esempio la Commissione Forti consegnò la documentazione alla Costituente il 30 maggio 1946), e finirono per lo più per raccogliere insieme le diverse relazioni delle varie sottocommissioni senza che si potesse giungere a documenti unitari coordinati o di sintesi. Dell'impostazione data da Nenni, circa la struttura neutrale e il carattere di ausilio tecnico

²⁹ È stato in proposito rilevato come, nonostante la scarsa percezione che si ritenne ebbero i costituenti della questione amministrativa (in particolare dei nuovi temi della burocratizzazione e degli enti pubblici autonomi), testimoniata in parte anche dall'assenza degli uomini della Amministrazione alla Costituente, "la cultura propriamente amministrativa aveva trovato un suo specifico canale di comunicazione" proprio tramite la partecipazione di suoi esponenti alle due commissioni Forti del 1944 e del 1946, il cui contributo però non poté che manifestarsi nel segno del "totale ripristino del modello organizzativo tradizionale in chiave di conservazione dell'esistente". M. GIANNETTO, G. MELIS, G. TOSATTI, *Percorsi dei costituenti: la pubblica amministrazione*, in M. FIORAVANTI – S. GUERRIERI (a cura di) *La Costituzione italiana*, cit. Sulle vicende della I Commissione Forti, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio, dedicata al problema dell'amministrazione, e sciolta nel maggio 1947, v. nel capitolo dedicato al Ministero per la Costituente, G. FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, Bononia University Press 2004.

³⁰ Nel programma "alla radio", di cui dava notizia il Bollettino di Informazione e documentazione del Ministero per la Costituente, v. *infra*.

che dovevano contraddistinguere l'apporto del suo Ministero, con l'espressa indicazione di non perseguire l'obiettivo politico di influire sui contenuti della Costituzione o di condizionare la composizione dell'Assemblea (tanto più che il nodo istituzionale non era ancora sciolto), si trova traccia in particolare sin dalla prima riunione della Commissione Forti. È quasi d'obbligo citare la lettera (allegata ai verbali della riunione), con cui – di fronte a un momento di stallo e di acceso dibattito sul tipo di lavoro da impostare – Nenni intervenne affermando che quanto agli scopi della commissione non si trattava di predisporre alcuno schema di Costituzione, ma solo della raccolta e dello studio degli elementi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Diversamente, infatti, la scelta tra istituti costituzionali presupponeva “l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero, e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente”.

Allo stesso modo, “su un piano di assoluta onestà politica”, “in linea con le ragioni di imparzialità politica che hanno caratterizzato il governo della tregua istituzionale”, e pur in un clima politicamente pronunciato, furono concepite le iniziative orientate a divulgare la conoscenza e alimentare il dibattito pubblico sulle principali questioni, non solo giuridiche, che sarebbero divenute di lì a poco centrali, una volta eletta l'Assemblea costituente, e che ruotarono in particolare intorno alla pubblicazione di un Bollettino di informazione e documentazione predisposto dal Ministero stesso per tutta la durata della sue funzioni (BIDMC).

L'impulso dato da Nenni all'attività del Ministero, tanto con riferimento agli obiettivi di studio che a quelli di divulgazione, nonché l'originalità del compito perseguito e la ricchezza delle tematiche – anticipatorie in massima parte delle principali questioni costituzionali affrontate nella successiva sede costituente – rendono particolarmente interessante e illuminante il pur sintetico approfondimento di tali aspetti: sia delle attività di divulgazione, che ruotano intorno al Bollettino, che dei risultati delle Commissioni di studio a supporto dei futuri lavori costituenti. Entrambe le attività danno chiara dimostrazione del modo in cui Nenni concepiva l'impegno democratico, in attuazione della “battaglia per la Costituente”, quale elemento cardine della politica socialista del tempo.

2. L'attività di divulgazione: il Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Come si sottolineava poc'anzi, il “Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente” (BIDMC) va certamente annoverato fra i materiali di maggior spicco e pregio prodotti dal Ministero per la Costituente, per l'originalità dell'intento, per la ricchezza dei contenuti e per lo spaccato che i suoi 23 numeri, usciti nel volgere di poco più di sei mesi, sono in grado di offrire tanto sulle tappe di maggior riguardo del dibattito pubblico che degli eventi politici più incisivi avvenuti durante il periodo della pubblicazione, in attesa della formazione dell'Assemblea Costituente. Vi si trova inoltre traccia e aggiornamento minuzioso dell'attività svolta dal Ministero della Costituente, e in particolare

dalle commissioni di studio, cosicché percorrendo i numeri in uscita ogni dieci giorni, dal 20 novembre 1945 al 25 giugno 1946, stupisce la completezza del quadro che si ricava di quanto si andava discutendo e proponendo in quei mesi. Nenni ne lodò l'esempio di "autodisciplina democratica", e la dimostrazione della "possibilità di una pubblicazione statale rivolta ad un vasto pubblico e capace di giungere, con i mezzi più penetranti, che offre l'organizzazione dello Stato, là dove le varie iniziative culturali non potevano giungere"; quasi dispiace pertanto che l'auspicio, formulato nell'ultimo numero di congedo, a referendum ed elezioni ormai avvenute, sia rimasto disatteso: "la speranza che le pubblicazioni non cessassero, ma proseguissero al di là della vita del Ministero per la Costituente, il cui destino è invece di essere inghiottito dalla sua creatura: l'Assemblea costituente"³¹.

D'altronde, era nota la priorità assegnata da Nenni alla formazione di una coscienza costituente e l'impegno in tal senso indicato nella sua *politique d'abord*: "la Costituente presuppone la coscienza nel Paese della insopprimibile esigenza di una rivoluzione democratica, presuppone la denuncia quotidiana di ogni deviazione opportunistica, presuppone un clima nel quale la coscienza dei problemi non sia sacrificata a situazioni di emergenza"; "il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino ad oggi ristretta a pochi specialisti"³².

Le attività di divulgazione predisposte dal ministero per la Costituente, e di cui grande impulso e merito Nenni riconobbe a Giannini, erano perfettamente coerenti dunque con la promozione della visione democratica di cui Nenni era fautore, e la pubblicazione del Bollettino fu affiancata da numerose e altrettanto rilevanti iniziative, che trovarono nel Bollettino stesso adeguata diffusione: si pensi agli opuscoli gratuiti, intitolati "Guide alla Costituente", ideate "allo scopo di illustrare e di diffondere la conoscenza dei principali problemi che si propongono al paese e che l'Assemblea Costituente dovrà affrontare e risolvere", e alle collane di studi dedicate a "Testi e documenti costituzionali", diretta dal prof. Perticone, e agli "Studi storici", diretta dal prof. Ghisalberti, entrambe pubblicate dall'editore Sansoni.

La prima collana, come tratteggia il Bollettino, comprendeva oltre 30 volumetti, dedicati alle leggi elettorali dei principali Paesi, presentati con il duplice scopo di "portare alla conoscenza di un pubblico di lettori non specializzati le leggi fondamentali dei maggiori Stati, e quello di orientare l'opinione pubblica italiana in questa fase decisiva della nostra vita politica", a partire dalle Costituzioni italiane del periodo della Rivoluzione francese e del '48 e dallo Statuto Albertino, che costituivano la premessa dell'attuale sistema politico³³.

³¹ *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, Roma, U.E.S.I.S.A, 1945 a. 1, n. 1 (20 novembre 1945)-a. 2, n. 18 (luglio 1946).

³² P. NENNI, *Politique d'abord*, in "Avanti!", 11 luglio 1945.

³³ L'ampiezza dell'orizzonte considerato si può agevolmente ricavare leggendo i titoli dei volumi pubblicati, in cui gli addetti ai lavori non stenteranno a riconoscere importanti nomi di giuspubblicisti e comparatisti della nostra tradizione giuridica: 1. Giovanni De Vergottini – La costituzione della repubblica cispadana. 2. Bruno Gatta – La costituzione della repubblica romana del '49. 3. A.C. Jemolo e M.S. Giannini - Lo Statuto Albertino. 4. Vittore Bonfigli – La legge elettorale italiana del 1919. 5. Luigi R. Lettieri – La costituzione inglese. 6. Giacomo Perticone j. – Il sistema elettorale inglese. 7. Paolo Biscaretti – La costituzione irlandese. 8. Gaspare Ambrosini – La Legge elettorale irlandese.

In armonia con questa, la collana di studi storici “non pretende di offrire ne’ un quadro completo di tutte le Costituenti che si sono attuate nel mondo, ne’ di tutto lo sviluppo dottrinale che ha preceduto la formazione di tali assemblee”, ma “mira a chiarire idee e problemi” attraverso due serie di volumi: una dedicata alla Costituente nordamericana e alla sua influenza (nella Francia repubblicana, nella Svizzera, nella Spagna e nel Sudamerica, nella Germania quarantottesca, nella Russia sovietica e nei minori Paesi europei dopo l’altra guerra mondiale), e una alle idee di Costituente dei maggiori pensatori politici italiani (e “alle realizzazioni originali che di quella istituzione si attuarono nelle repubbliche italiane del triennio rivoluzionario, nell’assemblea bolognese del 1831, in quella siciliana del ‘48, nella romana del ‘49”)³⁴.

Fra le Guide alla Costituente possono segnalarsi, per il lustro degli autori e la puntualità dei temi affrontati, nel tentativo di renderli chiari e comprensibili nella loro portata e nelle loro implicazioni a tutti i cittadini, *Che cosa è la Costituzione*, del prof. Arturo Carlo Jemolo e *La Costituente e la Costituzione*, del prof. Giuseppe d’Eufemia³⁵.

Come ebbe infatti a premettere Nenni nel primo numero in uscita del Bollettino, il 20

9. Armando Saitta – La costituzione francese del ’75. 10. Mario Battaglini – Il sistema elettorale francese. 11. Franco Pierandrei – La costituzione spagnola. 12. Danilo De’ Cocci – Il sistema elettorale belga. 13. Guido Astuti – Le costituzioni della Svezia e della Norvegia. 14. Giorgio Tupini – La Legge elettorale danese. 15. Costantino Mortati – La costituzione di Weimar. 16. Ottorino Barin – La Legge elettorale tedesca. 17. Vincenzo Gueli – La costituzione svizzera. 18. Carlo Lavagna – La costituzione e il sistema elettorale finlandesi. 19. Francesco Agro – L’esperienza costituzionale estone. 20. Francesco Giuliotti – Le costituzioni polacche. 21. Giovanni Salemi – La costituzione ceco-slovacca. 22. Costantino Mortati – La Legge elettorale ceco-slovacca. 23. Antonio Traversa – La costituzione austriaca. 24. Vincenzo Mazzei – La costituzione rumena. 25. Terenzio Marfori – La costituzione della repubblica turca. 26. Gaspare Ambrosini – La costituzione dell’U.R.S.S. 27. Tommaso Napolitano – Il sistema elettorale dell’U.R.S.S. 28. Romolo Astraldi – La costituzione degli Stati Uniti d’America. 29. G.D. Ferri – Il sistema elettorale degli Stati Uniti d’America. 30. Paolo Biscaretti – La costituzione dell’Unione Sud Africana. 31. Ubaldo Prosperetti – La costituzione della Nuova Zelanda. 32. Francesco Valori – L’ordinamento costituzionale giapponese. 33. Massimo Annesi – La costituzione argentina.

³⁴ Furono qui pubblicati: 1. Gennaro Mondaini – La Costituente e le costituzioni americane del 1787. 2a. Armando Saitta – Le costituzioni francesi del periodo rivoluzionario (1789-1795). 2b. Achille Corona – La Francia della Restaurazione e del ‘48. 2c. Riccardo Orestano – La costituente francese del ‘71. 3. Giulio Bergmann – Costituenti e Costituzioni svizzere. 4. Nino Cortese – La costituente spagnola del 1812. 5. Gino Boria – Le Costituenti Sudamericane. 6. Ernesto Sestan – La costituente di Francoforte del 1848-49. 7. Ruggero Minerbi – La costituente russa. 8. Mario Toscano – Costituenti postbelliche. 9. Leopoldo Marchetti – Le assemblee costituzionali italiane durante la rivoluzione francese. 10. Emilia Morelli – L’Assemblea delle prov. unite italiane (1831). 11. Giorgio Falco – Giuseppe Mazzini e la Costituente. 12. Piero Zama – La Costituente nel pensiero di Gioberti. 13. Alberto M. Ghisalberti – Giuseppe Montanelli e la Costituente. 14. Francesco Brancolo – L’Assemblea siciliana del 1848-49. 15. Bruno Gatta – L’Assemblea romana del 1849. 16. Ruggero Moscati – La diplomazia europea e il problema italiano del ‘48-‘49. 17. Massimo Petrocchi – Riflessi europei sul ‘48 italiano. 18. Domenico Demarco – Idee di costituente in Italia dopo il 1859. 19. Giacomo Perticone – Il problema della Costituente in Italia dopo la seconda guerra mondiale.

³⁵ L’opuscolo di Jemolo, in particolare, introducendo il tema della nuova Costituzione, spiegava che, “poiché nei novantotto anni che sono ormai trascorsi dall’emanazione dello Statuto è sorto tutto un nuovo mondo, politico, sociale, economico, e particolarmente negli anni 1919-20 sono state formate costituzioni assai più perfette e più rispondenti ai problemi della nostra epoca, ben si comprende come, in Italia, nessuna voce autorevole si sia levata a sostenere che una nuova costituzione sia superflua, e come l’idea di una nuova costituzione sia stata in se’ accettata quasi senza contrasti”, e concludeva tuttavia, pedagogicamente, con l’esortazione e il richiamo, al di là della fiducia nell’opera dell’Assemblea Costituente, che la libertà, “come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averla conquistata una volta per sempre, ma occorre conservarla con uno sforzo di ogni giorno, rendendosene degni, avendo l’animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fosse in pericolo”.

Le altre Guide alla Costituente riguardavano: Il problema industriale, del prof. Gaetano Stamatì; Le autonomie locali, curato dalla redazione del Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente; il problema agrario, del dott. Gian Giacomo dell’Angelo, e il problema bancario del dott. Giancarlo Trovamala.

novembre 1945, per spiegarne le ragioni, il Bollettino “vuol essere una documentazione della preparazione del Paese alla imminente Assemblea Costituente”³⁶.

Due erano gli obiettivi principali. Il primo, “far sì che i suggerimenti, le indicazioni di rotta, le proposte di via, vengano conosciuti dal maggior numero possibile di cittadini”, in modo che ognuno fosse messo in grado conoscere, di criticare e accettare le critiche: pertanto, il Bollettino conteneva, “accanto agli atti ufficiali, larghe indicazioni degli studi che si compiono e larghe esposizioni di ciò che si viene pubblicando, in periodici o in volumi, attinente ai problemi del nostro futuro”. Il secondo motivo, realizzato tramite l’ultima parte del Bollettino, era l’esperimento di “aprire un contatto diretto tra i cittadini e il Ministero”, dando notizia delle proposte e suggerimenti che venivano inviati: “con ciò, non diciamo che si instaura un dialogo tra i cittadini e i pubblici poteri; ma certamente si stabilisce una circolazione di idee e di propositi che può ritenersi non infeconda”. E infatti, entrambi i propositi furono perseguiti con “sforzo di imparzialità” e con la “massima obiettività” accettando tutte le idee e tutte le voci, da qualunque parte provenissero, “senza tener conto della loro origine o del loro colore politico”, e agevolando la diffusione del Bollettino attraverso la costituzione di un servizio di “corrispondenti” nelle principali città italiane (per ovviare alle difficoltà di comunicazione postale), il cui elenco si trovava nel BIDMC.

La struttura stessa del Bollettino mostra una corrispondenza con gli obiettivi dichiarati da Nenni, a partire dalla sezione intitolata “voti-proposte-opinioni” che chiudeva ogni numero, “rubrica aperta a tutte le voci, individuali e collettive, illustri ed anonime, che comunque apportino un contributo ai problemi dell’Assemblea costituente e della rinascita democrazia italiana. Si prega di essere brevi e chiari. Non sarà riportata alcuna lettera sprovvista di completa indicazione del mittente”. Comparvero qui proposte di vario genere, ad esempio relative all’istituzione di collegi elettorali universitari, al problema del voto degli italiani all’estero prima del loro ritorno in Patria, all’istituzione nel nuovo ordinamento di Regioni quali il Sannio, o il Molise, o questioni relative all’autonomia regionale, al sistema elettorale, al sistema economico, fino alle preoccupazioni in tema di libertà religiosa sollevate dagli evangelici d’Italia.

Apriva il Bollettino un sintetico “notiziario” internazionale e nazionale, di informazione sui principali eventi di carattere costituzionalistico, ad esempio sulle elezioni che in quel lasso di tempo si andavano via via svolgendo in tutti i Paesi usciti dalla guerra (un panorama elettorale che include Inghilterra, Jugoslavia, Danimarca, Austria, Ungheria, Norvegia, Belgio, Olanda, Francia, Germania, Cecoslovacchia, Polonia, Grecia, Romania, Urss) e la

³⁶ Basta scorrere l’indice delle annate per avere idea della varietà di tematiche setacciate dalla pubblicazione in un arco di tempo poco più che semestrale: le relazioni delle attività delle commissioni di studio presso il Ministero per la Costituente, gli scritti storici, testi e ordinamenti costituzionali, problemi costituzionali, leggi elettorali, problemi e provvedimenti elettorali, problemi sociali, economici e finanziari, esperienze come l’Assemblea costituente francese, la “rassegna dei libri”, la “rassegna politica”, “varie” (fra cui una missione di giuristi italiani in Gran Bretagna, composta fra gli altri da alcuni membri designati dal Ministero della Costituente) e tavole grafiche che chiarivano e illustravano i meccanismi istituzionali o elettorali, italiani o stranieri, di cui si parlava (ad esempio, lo schema dei rapporti fra gli organi costituzionali italiani secondo lo Statuto del 1848, nella forma parlamentare fino al 1925 e durante il fascismo; la “geografia del referendum”, con indicazione sulla mappa dell’Italia delle percentuali di voto per monarchia o repubblica nelle principali città; ecc.).

formazione dei nuovi governi; le posizioni degli Alleati; le dichiarazioni del Presidente del Consiglio e, il 9 maggio 1946, l'abdicazione di Vittorio Emanuele III in favore di Umberto II.

La rubrica “alla Radio” dava conto del doppio ciclo di radioconversazioni promosso dall'Associazione Nazionale per gli studi politici e costituzionali, uno dedicato ai sistemi elettorali, l'altro all'Assemblea Costituente. Sul primo tema si riportano progressivamente, ad esempio, gli interventi di Gaspare Ambrosini (panorama dei sistemi elettorali), Crisafulli (la rappresentanza proporzionale), Ingrosso e De Cocci (sul collegio uninominale), Curci (sulla rappresentanza professionale), Mortati e Mazzei (sul voto obbligatorio), Carcaterra (sul voto plurimo). Sul secondo, notevoli sono i nomi dei giuristi del panorama costituzionalistico italiano che intervennero sui principali profili di tipo storico-costituzionalistico o maggiormente tecnici che potevano riguardare la futura Assemblea: da Bonomi, sulla vigente Costituzione provvisoria italiana, a Jemolo (sulle varie esperienze costituenti del 1946), da Lavagna sul potere costituente, a La Torre (sulle Costituenti nella storia) e Ferri (sui precedenti storici della Costituente italiana), da Giannini, sui compiti del governo per la formazione della Costituente, a Zuccarini (sul voto per la Costituente), da Nigro (sui rapporti dell'Assemblea con la Costituzione provvisoria) a Gueli (su plebiscito e referendum), da Paresce e Agrò (sui limiti formali e sostanziali della Costituente) a Resta (sulla redazione della Carta).

Ne fu infine introdotto un terzo, nell'aprile 1946, dedicato a dibattiti sui problemi della futura Costituzione, che aveva per programma: *I compiti dell'Assemblea Costituente; I diritti e i doveri dei cittadini; Separazione o accentramento dei poteri; Funzioni e prerogative del Capo dello Stato; Parlamento unicamerale o bicamerale; Autonomia regionale o federalismo.*

È anche da segnalarsi, ancora, la diversa iniziativa del notiziario radio, a cura del Ministero per la Costituente, diffuso ogni domenica dopo il radiogiornale, sempre concepito al fine di dare contezza e diffusione dei problemi riguardanti la futura Assemblea, delle attività del Ministero e dei lavori delle Commissioni tecniche di studio.

La “Rassegna dei libri” avrebbe recensito, con l'uscita dell'ultimo numero del Bollettino, 45 titoli fra italiani e stranieri, da aggiungersi – a completare gli studi e i dibattiti sulle questioni storiche, politiche, giuridiche, sociali che animavano la transizione – a quelli la cui pubblicazione era stata curata dal Ministero per la Costituente. Fra gli autori, solo per citarne alcuni, comparivano Ambrosini, Barile, Lucifero, Mortati, Perassi, Ruini per i temi giuridici, Guido Carli, Luigi Einaudi, Adriano Olivetti, per quelli economici.

Nella “Rassegna stampa”, spesso anche retrospettiva (e in alcuni casi anche estera, in particolare per il commento degli eventi più a ridosso del 2 giugno), venivano riproposte le principali posizioni rappresentate sui quotidiani dagli esponenti dei partiti su questioni rilevanti, restituendo in tal modo il senso dei problemi aperti e dei dibattiti del tempo: dalle caratteristiche della Costituzione alla questione della legittimità e dei poteri dell'Assemblea costituente, dalla polemica su referendum o plebiscito alle garanzie costituzionali, dal potere legislativo e la questione monocamerale alla forma di governo, dal Capo dello Stato ai

rapporti fra Stato e Chiesa, nonché questioni economiche e problemi industriali³⁷.

Fra le notizie riportate dalla stampa estera, vale la pena richiamare il commento sulle elezioni amministrative italiane del *Journal de Genève*, che evidenziava, anche in vista delle elezioni politiche, l'esistenza di tre gruppi politici: blocco social-comunista, blocco borghese, partito democristiano. Il successo del primo, si diceva, era dovuto alla collaborazione fra Togliatti e Nenni, che avevano presentato liste comuni: una circostanza, osservava il giornalista, difficile da riproporre per la Costituente, prefigurando così il problema della discussione circa la fusione dei due partiti di sinistra, favorita da Nenni ma avversata dalla maggioranza dei socialisti, sotto la guida di Saragat e Silone. Chiosava l'articolo infine sostenendo che una fusione fra i due partiti di sinistra e la loro vittoria sarebbe stata considerata dagli inglesi, per la loro posizione nel Mediterraneo, più pericolosa dell'avvento del fascismo nel '22 (BIDMC, 20 aprile 1946, a. II n. 11).

Caratteristici di ogni numero erano poi gli approfondimenti riservati a una pluralità di tematiche, dai sistemi elettorali e i partiti politici in Italia, alle Costituzioni degli Stati stranieri (di Stati Uniti, Inghilterra e Francia in particolare, ma anche Unione Sovietica, Jugoslavia, Giappone, Cina, e altri) e con specifica attenzione alla parallela vicenda costituente francese (cui veniva dedicato anche un supplemento), dai modelli organizzativi adottati in altri paesi (ad esempio, l'organizzazione dell'attività sociale in Svezia, o del sistema giudiziario dell'Urss, o il riordinamento scolastico in Gran Bretagna o negli Stati Uniti) alle nazionalizzazioni e ristrutturazioni economiche, industriali e amministrative (la vicenda della nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra, le riforme agrarie, e così via).

Nella Rassegna politica ampio spazio ricevevano i temi legati alla vita dei partiti, e in particolare le posizioni espresse nei Congressi che indicavano le linee delle future lotte politiche in vista della Costituente. Si ha così notizia del I Congresso nazionale del Partito d'Azione (Roma, 4-8 febbraio 1946), con una mozione per il "socialismo liberale" e per un'Assemblea pienamente sovrana; del XVIII Congresso del Partito Repubblicano (Roma, 9-13 febbraio 1946), volto a uscire dal vago termine di "Repubblica democratica" e darne realizzazione effettiva tramite la definizione delle forme esatte e dei principi necessari per la trasformazione costituzionale dello Stato, fra cui quello che la sovranità risiede nel popolo degli italiani; del I Congresso Nazionale del Fronte dell'Uomo Qualunque (Roma, 16-19 febbraio), con mozioni per la realizzazione della pace sociale, della religione cattolica quale religione di Stato, della gratuità della scuola di Stato; del XXIV Congresso del Partito Socialista Italiano (Firenze, 11-17 aprile), in cui ampio risalto veniva dato alla relazione del Segretario di Partito Nenni e alle due mozioni, una di Giannini sullo Stato repubblicano, l'altra di Amaduzzi sulla politica economica, approvate come programma del partito per la

³⁷ Ad esempio, nel numero 3 del dicembre 1945 veniva ripreso l'intervento di Nenni su *l'Avanti!* del 30 giugno precedente, in tema di decentramento e autonomia, in cui si era dichiarato contrario a un autonomismo estremo per il rischio che potesse sconfinare in un federalismo tanto più pericoloso per il Paese, in quanto le disuguaglianze economiche e sociali fra le varie Regioni erano tali da necessitare, al contrario, uno sforzo del legislatore volto a colmarle. Piuttosto, sosteneva, per i socialisti la soluzione andava ricercata in un nuovo organismo di diritto pubblico, in rappresentanza del lavoro, secondo il sistema dei consigli: sia tramite la Camera dei Consigli delle Regioni, eletta dai consigli locali per coordinare la vita economica della Regione, sia la Camera Nazionale dei Consigli, quale parlamento economico della Nazione, da far sussistere accanto a quello politico, in un sistema bicamerale.

Costituente; del I Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana (Roma, 24-28 aprile), in cui oltre a De Gasperi intervennero Gonella, sul tema dei principi fondamentali della nuova Costituzione (a presidio di quattro fondamentali libertà: religiose, morali, politiche, ed economiche, da garantirsi tramite la rigidità della Costituzione e l'esistenza di una Corte suprema costituzionale, il sistema bicamerale con la seconda camera di rappresentanza territoriale e professionale, l'indipendenza della magistratura, il decentramento), e Piccioni sulla questione istituzionale, con la preferenza per la soluzione repubblicana.

Furono anche pubblicati, oltre ai principali statuti costituzionali stranieri (attuali o storici, tradotti e commentati), testi normativi di particolare importanza o recente approvazione, come l'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta (d.l. lgt. 7 settembre 1945, n. 545) quale “primo esperimento di autonomia regionale” e “primo atto legislativo della rinascita democrazia italiana”, o il progetto di statuto della Regione siciliana e di quella tridentina, con cui si dava conto dei problemi regionali dell'Italia.

Ovviamente, fra i contenuti principali del Bollettino, erano riportati i dibattiti, i resoconti sommari e le relazioni relative alle principali vicende istituzionali e alle attività delle Commissioni istituite nell'ambito del Ministero, a partire dalla legge elettorale politica per la Costituente, della cui Commissione, ad esempio, già dal n. 1 del 1945 si ripercorrevano i lavori.

3. L'attività delle Commissioni di studio nei resoconti pubblicati sul BIDMC e i lavori della Commissione Forti sulla riorganizzazione dello Stato

Effettivamente, data l'ampiezza dei risultati prodotti, a chi volesse oggi conoscere i contenuti e l'attività delle Commissioni di studio potrebbe suggerirsi di cominciare proprio con i resoconti e le sintesi descritte nel Bollettino del Ministero per la Costituente.

La *Commissione economica*, istituita il 29 ottobre 1945, al fine di “predisporre gli strumenti per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le nuove direttive della sua azione economica e sociale” fu presentata nel BIDMC, n. 3, a. I (10 dicembre 1945), innanzitutto come commissione di indagine, con un compito vasto rispetto all'estensione della materia ma circoscritto quanto agli obiettivi concreti da raggiungere e al tempo entro il quale portarli a termine. Vi sedevano, a tal fine, esperti designati dai partiti, dai ministeri e dal Ministero per la costituente, i quali potevano fruire di strumenti non limitati solamente agli studi – condotti da loro stessi o da esperti esterni alla commissione –, ma anche di risposte a questionari inviati a organizzazioni, enti, istituti culturali e scientifici, aziende, uomini d'affari, personalità politiche, nonché di interrogatori e di inchieste dirette, in modo tale da prospettare alla Assemblea costituente il punto di vista del paese sui temi generali oggetto delle indagini. Di tali questionari, ampia notizia fu data sui numeri del Bollettino, ove furono pubblicati integralmente³⁸.

³⁸ In uno degli ultimi numeri del Bollettino, a conclusione dei lavori della Commissione e a pochi giorni di distanza dalla convocazione dell'Assemblea Costituente, l'operato veniva riassunto nei seguenti termini: la commissione ha “1)

La *Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato* fece la sua comparsa nel numero successivo del Bollettino (a. I, n. 4, 20 dicembre 1945) sia come commissione di inchiesta che di studio, seguendo la fruttuosa formula con cui operava già la commissione economica.

La consapevolezza espressa per bocca del Presidente Forti sulla gravità e importanza del compito assegnato alla Commissione, così come della necessità di astenersi dai temi di natura squisitamente politica, spettanti alla sola Assemblea Costituente, provocò tuttavia la necessità dell'ulteriore intervento del Ministro, come si è detto, per ribadire la natura non legislativa della Commissione, e di non procedere pertanto a elaborazioni di schemi di costituzione. Piuttosto, furono sollecitate a funzionare esclusivamente come commissioni di inchiesta le due sottocommissioni per le autonomie locali e per gli enti non territoriali, e prevalentemente come commissioni di studio le altre due (sui problemi costituzionali e sull'organizzazione dello Stato). Emergeva ancora una volta per Nenni la delicatezza e la difficoltà del compito affidato agli studiosi appartenenti a diverse correnti politiche, "di fornire al Paese una coscienza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato" (lettera allegata al verbale n. 2, 24 Novembre 1945, dei lavori della Commissione). Infine, nel numero pubblicato il 10 febbraio 1946 (a. II, n. 4) fu annunciata la costituzione della *Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, composta da esperti, studiosi e rappresentanti delle organizzazioni sindacali, oltre a due rappresentanti per ogni partito del CLN. Anch'essa operava parallelamente sia per studio che inchiesta, per la predisposizione del materiale relativo non solo agli ordinamenti economici, sociali e giuridici esistenti in Italia e nei principali Paesi, ma anche per raccogliere l'opinione di enti, organizzazioni, persone nel paese – qualificate e non, con cui occuparsi dei problemi del lavoro intesi nel senso più largo. Come riportato nell'ultimo numero del Bollettino, la relazione della Commissione era distinta in quattro parti: la prima, dovuta alla presidenza, illustrativa dei problemi generali e fondamentali del lavoro, particolarmente quelli connessi alla riforma dello stato. Seguivano le relazioni delle singole sottocommissioni, in cui erano considerati i problemi più noti ed essenziali dell'ordinamento del lavoro (l'organizzazione della azienda con il problema dei consigli di gestione, il problema della disoccupazione, la riforma del sistema delle assicurazioni sociali, il salario, i contratti collettivi e ogni forma di assistenza alle classi lavoratrici) e due serie di monografie, sia di carattere economico, di approfondimento dei temi affrontati dalla commissione, che di carattere giuridico, per offrire un quadro della legislazione comparata del lavoro.

elaborato 58 questionari che sono stati diramati in parecchie migliaia di copie a privati ed Enti; 2) commissionato un centinaio di monografie su argomenti di carattere particolare ad esperti qualificati; 3) eseguito circa 300 interrogatori di personalità note per esperienza e dottrina, nel campo dell'industria, dell'agricoltura, della finanza, del mondo bancario, della borsa e dell'assicurazione. Per compiere i colloqui, la Commissione (...) ha inviato i propri esperti nelle principali città del nord, del centro e del sud, in modo da avere un panorama completo delle esigenze e delle prospettive locali". Le relazioni parziali delle singole sottocommissioni e tutto il materiale elaborato verranno in tal modo resi disponibili per l'Assemblea costituente.

Le questioni costituzionali dibattute dalla Commissione Forti

Le tematiche affrontate dalla Commissione Forti meritano che si indugi poco di più nella descrizione dei lavori ivi condotti, per la particolare rilevanza rivestita dalle stesse tematiche nel dibattito costituente, ove non stentaron a palesarsi nuovamente. Se, infatti, non è pacifico quanto effettivamente si siano serviti i Costituenti della mole di studi e materiali messi loro a disposizione, vero è che molti di coloro che alacramente contribuirono alle attività del Ministero per la Costituente trasferirono la loro esperienza nei banchi della Assemblea Costituente, o mantennero con i suoi esponenti un costante dialogo, o sono in ogni caso da annoverarsi fra i grandi maestri della tradizione giuridica italiana, con un'influenza destinata a incidere ben oltre il periodo di transizione³⁹. Ad esempio, come ricorda Macchia, “la prima sottocommissione, chiamata a trattare i problemi costituzionali, contava tra i suoi componenti docenti affermati quali Roberto Ago, Guido Astuti, Piero Calamandrei, Vezio Crisafulli, Arturo Carlo Jemolo, Costantino Mortati, Gaetano Morelli, Ciro Vitta, Guido Zanobini, Massimo Saverio Giannini, e magistrati delle giurisdizioni ordinarie e amministrative quali Gaetano Azzariti, Leopoldo Piccardi, Emanuele Piga, Antonio Sorrentino, Andrea Torrente”⁴⁰.

Pur tenendo conto, inoltre, che il compito della commissione era volto all'indicazione, per le varie questioni, dei possibili orientamenti e delle soluzioni più adatte, sia la prima sottocommissione, che quella presieduta da Piga sull'organizzazione dello Stato, si trovarono spesso a votare, adottando il criterio della maggioranza, risoluzioni con cui indicare scelte precise per la futura Costituzione⁴¹. E infatti, esprimendo un giudizio generale sull'attività svolta, il Segretario generale della Commissione Ambrosino, nella *Introduzione* alla Relazione all'Assemblea Costituente, concludeva che, “se non altro, si potrà riconoscere alla Commissione il merito di aver raggiunto quello scopo che il ministro Nenni, inaugurando i lavori, sintetizzava efficacemente: «Un'assemblea (Costituente) come quella che si riunirà in Italia sarà certamente dominata da passioni politiche, che qualche volta potranno oscurare la nozione dei problemi tecnici, e sarà necessario che essa trovi a sua

³⁹ La ricognizione delle tematiche affrontate dalla Commissione Forti può essere letta, come fa Lanchester, anche nel segno della continuità o novità rispetto alla tradizione giuridica del passato: ad esempio, la relazione di Giannini su Potere costituente – Costituzione rigida o flessibile, richiama il concetto di elasticità della costituzione introdotto pochi anni prima sotto il regime fascista, la Relazione di Mortati sui diritti pubblici subiettivi si incentra sul ruolo della dichiarazione dei diritti fondamentali per la predeterminazione del tipo di Stato e dell'assetto costituzionale, nei Cenni sui lavori di Azzariti emerge la diffidenza verso il controllo di costituzionalità della legge, che rischierebbe di indebolire tanto il parlamento quanto la magistratura. F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente, op. cit.* V. sui lavori della Commissione anche 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, che sottolinea fra l'altro, a fronte della mancanza di riferimenti espliciti ai lavori della Commissione in sede costituente, le pur numerose coincidenze fra le soluzioni adottate dalla Commissione e le scelte del Costituente stesso.

⁴⁰ M. MACCHIA, *Massimo Severo Giannini nell'età costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017.

⁴¹ Cfr. G. BENVENUTO, in *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale, cit.*

disposizione una mole di materiale tale che sia richiamata a questa esigenza, che è contemporanea a un'esigenza politica: tener conto dei problemi tecnici e dei problemi costituzionali»⁴². Emerge qui forse la consapevolezza o la precognizione di un aspetto considerato da alcuni la “questione principale del costituzionalismo del Novecento”, ossia il rapporto politica-Costituzione (concretizzatosi in seguito nel problema della Costituzione come norma giuridica piena e della natura delle norme programmatiche), che impone di tener presente, quale “dato storico-culturale di base” comune a tutti i costituenti, il primato della politica⁴³.

Come puntualmente ricostruito da Giannuzzi, quanto ai lavori della *prima Sottocommissione*, presieduta da Boeri, le varie conclusioni in tema di “*problemi costituzionali*” furono articolate appunto in una serie di relazioni settoriali riassunte da Azzariti in un documento intitolato “Cenni sui lavori della Sottocommissione”, che ne ripercorre e illustra le posizioni⁴⁴.

Come indicato nella “relazione Azzariti”⁴⁵ sul tema della flessibilità o rigidità della Costituzione (sviluppato nella relazione di Giannini, “Potere costituente. Costituzione rigida o flessibile”), si affermò, in primo luogo, la preferenza per una Costituzione rigida, così da non essere soggetta a frequenti modificazioni (in particolare tramite un procedimento in duplice lettura) e la necessità di formulare norme giuridiche di contenuto piuttosto ampio, pur dotate nettamente di carattere giuridico, cioè di diretta applicazione – lasciando invece le norme particolari a leggi successive.

Si collegava, in secondo luogo, al carattere rigido della Costituzione, il problema del controllo di costituzionalità delle leggi (relazione di Giordano, “Sindacato di costituzionalità delle leggi”), concepito come un sistema di controllo diretto a garantire che il potere legislativo ordinario non invadesse il campo del potere costituente. In tale ottica, la sottocommissione proponeva la possibilità che chiunque, indipendentemente dal fatto che avesse subito una lesione effettiva o potenziale dei suoi diritti, potesse nell'interesse generale impugnare una legge per incostituzionalità, entro un arco di tempo limitato (sei mesi o un anno), concependo dunque l'impugnazione come “una vera e propria azione popolare, diretta a porre nel nulla con effetti *erga omnes* la legge ritenuta incostituzionale”.

L'organo competente a conoscere dell'azione popolare di annullamento era indicato in una Corte costituzionale, connotata come organo tecnico giuridico (composto da membri eletti in gradazione diversa nelle supreme corti: Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e dai Consigli degli Avvocati). A un diverso organo era da attribuirsi la competenza a giudicare sulla responsabilità dei Ministri, mentre si optava per lasciare la tutela dei diritti dei cittadini agli organi giurisdizionali già dotati di tali attribuzioni.

In tema di rapporti internazionali (relazione dei proff. Ago e Morelli, “I rapporti internazionali dello Stato nella nuova Costituzione italiana”) al di là di alcuni dubbi sul

⁴² V. l'introduzione di R. AMBROSINO, “Relazione all'Assemblea Costituente”, http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1_2.pdf.

⁴³ Cfr. M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit.

⁴⁴ C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, op. cit.

⁴⁵ Il testo della relazione è disponibile sul sito della Camera dei Deputati: http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1_3.pdf.

trasferire principi di diritto internazionale in formulazioni di diritto costituzionale, si conveniva che la rappresentanza dello Stato nei rapporti internazionali spettasse al Capo dello Stato, che la dichiarazione di guerra fosse invece di esclusiva competenza del Parlamento, e che solo per alcune categorie di trattati internazionali (di pace, di collaborazione politica e militare, di variazioni del territorio dello Stato...) fosse necessaria l'autorizzazione parlamentare alla ratifica (producendosi l'adattamento automatico dell'ordinamento interno alle norme contenute nei trattati nonché agli obblighi e ai diritti derivanti dalle norme di diritto internazionale generale).

In campo di diritti, la cui proclamazione è sempre stata al posto d'onore delle Costituzioni, si richiamava innanzitutto la "Relazione sui diritti pubblici subiettivi" di Mortati, con il riconoscimento dei diritti individuali, distinti nei classici diritti di libertà, diritti del cittadino verso la pubblica amministrazione e diritti subiettivi politici⁴⁶.

Si esaminavano poi i "diritti sociali" ("La dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà" del prof. Luzzatto), caratterizzanti in modo crescente le costituzioni moderne, come rapporti complessi fra cittadini e Stato, attinenti all'eguaglianza e alla solidarietà, e con cui si faceva rientrare nei fini propri dello Stato un programma sociale. A questi, raggruppati secondo il loro oggetto (la persona, la famiglia, il lavoro e la proprietà o organizzazione patrimoniale) erano da collegarsi sia un dovere generale dello Stato di tutela legislativa dell'esistenza umana, ovvero dell'integrità fisica e morale della persona, che compiti specifici in relazione a un minimo necessario per l'esistenza (alimenti, indumenti, abitazione, assistenza sanitaria, sostegno per incapaci e invalidi al lavoro). Allo stesso modo, particolare attenzione fra i compiti dello Stato ricevevano il lavoro, come dovere sociale e per i diritti fondamentali collegati (assistenza, previdenza, organizzazione sindacale, sciopero), l'istruzione (gratuita e a sostegno dei non abbienti forniti però di particolari attitudini), la famiglia (protezione delle madri, dei fanciulli, della condizione giuridica della donna). Quanto al diritto di proprietà, la questione dei limiti entro i quali il diritto di proprietà doveva essere garantito era necessariamente rimessa ad altra sede, limitandosi a riconoscere la Sottocommissione il principio dell'indennizzo per espropriazione e il dovere di adeguata utilizzazione produttiva, in particolare della coltivazione dei fondi. Il rapporto fra prestazioni allo Stato e dello Stato, che caratterizza i diritti sociali, fu chiaramente collegato al principio di eguaglianza.

⁴⁶ Fra i diritti politici di libertà da inserire in Costituzione si elencavano: diritto di eguaglianza di fronte alla legge, diritto alla libertà personale e garanzie contro le arbitrarie privazioni della libertà personale, libertà di domicilio (inviolabile), diritto di circolazione e di residenza, al quale si connettono il diritto di emigrazione e il divieto di espulsione del cittadino, diritto di cittadinanza e la perdita di questa, escludendo la possibilità che sia tolta la cittadinanza per motivi politici, libertà di corrispondenza e segreto delle comunicazioni, diritto di libertà di espressione e di pensiero ed esclusione di autorizzazioni e censura e limitazione della possibilità di sequestro per la stampa periodica, libertà di coscienza e di opinione e libertà di culto e di appartenenza a chiese o confessioni in relazione a particolari applicazioni concrete (giuramento, esercizio di culto pubblico, proselitismo, propaganda e assistenza religiosa), diritto di riunione in luogo pubblico con preavviso all'autorità, che ha facoltà di divieto esclusivamente per comprovata ragione di ordine pubblico, inviolabilità del debito pubblico. I diritti del cittadino verso la pubblica amministrazione riguardavano l'indennizzo e l'ordinaria tutela giurisdizionale accordata in generale dalla legge. I diritti pubblici subiettivi comprendevano in modo particolare il diritto elettorale, l'accesso alle cariche pubbliche, la disciplina delle associazioni in genere e in particolare delle associazioni professionali e dei partiti.

In tema di tutela delle minoranze (relazione “Le minoranze etniche” di Luzzatto), veniva considerato che le aree territoriali multilingue formassero unità territoriali distinte e ordinate in modo da garantire, in armonia con le istituzioni democratiche dello Stato, l’uso della lingua e lo sviluppo dei costumi, delle tradizioni ambientali e degli interessi locali.

Alla questione che costituisce materia costituzionale per eccellenza, ovvero l’organizzazione e il funzionamento del potere legislativo, era dedicata la relazione di Boeri e Rizzo, “Organi e funzioni governative e amministrative”. Sia consentito richiamarne solo alcuni punti: si stabiliva innanzitutto l’esigenza di affermare principi fondamentali riguardo l’elezione dei deputati (suffragio universale, voto diretto, eguale e segreto, e così via), mentre la sottocommissione pronunciava la netta preferenza per il sistema bicamerale, con uguali poteri, pur con la differenziazione della composizione della seconda Camera dalla prima, sulla base di un sistema regionale oppure di elezione entro particolari categorie secondo l’esperienza politica, amministrativa o sindacale. Si ipotizzava inoltre, come strumento di risoluzione dei contrasti eventuali fra le due camere, la nomina di una Commissione permanente, a questo compito dedicata, composta dallo stesso numero di membri per entrambe le camere, scelti con un sistema proporzionale che riflettesse le maggiori correnti politiche del parlamento.

La questione dell’iniziativa legislativa era risolta a favore di un sistema misto, riconosciuto (solamente) al governo e al parlamento, mentre per la questione della facoltà di veto alla legge del Capo dello stato, si proponeva la restituzione alle camere con dovere di sanzione in caso di ulteriore approvazione delle Camere con maggioranza qualificata. Si affermava la limitazione delle iniziative legislative comportanti conseguenze finanziarie, secondo il principio della copertura di spesa. Attenzione specifica veniva riservata alla facoltà del potere esecutivo di emanare norme aventi forza di legge: sia alle leggi di delega, da prevedersi espressamente in costituzione, con gli opportuni limiti anche di materia, e da conferirsi al Governo, mai a singoli ministri; che ai decreti-legge, strumento che aveva consentito abusi durante il fascismo e che si intendeva pertanto limitare solo ai casi di necessità e urgenza (il tempo per la conversione veniva ridotto a un anno, rispetto ai due vigenti, con effetti *ex nunc* per il decreto non convertito e il divieto di riprodurre il medesimo provvedimento alla scadenza); che alle ordinanze di urgenza.

In termini di forma di governo (“Organi e funzioni governative e amministrative”, prof. Vitta), a parte la condivisa esclusione del regime presidenziale, si notava la necessità del procedimento consuetudinario di consultazioni preliminari; si indicava l’indirizzo politico in capo all’intero Governo e non al solo Ministro, e la conseguente questione della responsabilità ministeriale, considerando l’eventualità della responsabilità del singolo ministro, lasciata comunque a principi non scritti. Il primo ministro era definito come *primus inter pares*.

Sull’ordinamento giudiziario (“La posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana”, relazione redatta da Giordano e Torrente) si affermavano oltre ai principi generali della funzione giurisdizionale (carattere statale, immutabilità del giudicato, “giudice naturale”, obbligo della motivazione delle sentenze, ...) il principio

dell'indipendenza del giudice nell'esercizio delle sue funzioni e dell'autogoverno della magistratura, attraverso un Consiglio Superiore della Magistratura (la commissione era contraria a un CSM a composizione mista, con personalità esterne che non fossero magistrati, ma era a favore di un organo interno responsabile verso il Parlamento). In termini di organizzazione, la relazione si pronunciava per un sistema di nomina e reclutamento basato su concorso, per l'inalienabilità della sede e il divieto di giurisdizioni speciali (da trasformarsi in sezioni specializzate).

Anche la *seconda sottocommissione*, per *l'organizzazione dello Stato*, produsse un certo numero di relazioni parziali, che danno idea dell'ampiezza degli argomenti oggetto dei suoi lavori: dalla disciplina normativa dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni dello Stato (Matteucci), all'ammissione ai pubblici impieghi; dai doveri degli impiegati (Frasca) e i loro diritti, alla responsabilità dei funzionari (Gueli); dal limite alla responsabilità penale, costituito dall'istituto della garanzia amministrativa (Angelucci), alla partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni amministrative (Gueli-Jaccarino); dai controlli esterni della pubblica amministrazione (Medugno) alle Garanzie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso la autorità amministrativa (A.D. Giannini); dalla Corte dei Conti e il Consiglio di Stato (De Martino) alla rappresentanza del governo nelle circoscrizioni territoriali (Lugo).

Deve peraltro qui essere ricordata per la sua particolare innovatività, pur se non condivisa dagli altri Commissari, la proposta "Giannini-Barbara" (era Barbara Tolstoj a sedere per i socialisti nella sottocommissione) sul riordinamento amministrativo. La riorganizzazione statale veniva incentrata, in luogo della (statica) ripartizione in ministeri, sull'aggregazione dinamica dei servizi (servizio dell'amministrazione civile dei culti, della protezione dagli incendi, delle carceri, delle professioni legali, della protezione dei minorenni e così via), secondo l'esperienza anglosassone, e con la possibilità, lasciata all'esecutivo (grazie anche all'istituzione di un Gabinetto) di raggruppare di volta in volta i vari servizi in unità organizzative più ampie. In tal modo si affermava per un verso la discrezionalità dell'esecutivo, soprattutto si separavano, dall'altro, la funzione amministrativa dalle ingerenze della politica, secondo un carattere tipicamente riconducibile alla generale concezione di Giannini, preoccupato della stabilità del sistema rispetto alle "pressioni del corporativismo", agli "eccessi del partitismo" e ai "rischi del parlamentarismo"⁴⁷.

Altri elementi riferiti alla disciplina costituzionale del pubblico impiego presentati nelle relazioni della sottocommissione riguardavano: l'equiparazione della donna all'uomo nella partecipazione alla vita pubblica (anticipazione dell'art. 51 Cost.); la questione del dovere di fedeltà degli impiegati pubblici alle istituzioni dello Stato e il giuramento dei funzionari amministrativi; le attribuzioni del prefetto; il riferimento in Costituzione a Consiglio di Stato e Corte dei Conti nell'ambito dell'attività consultiva e dei controlli esterni sulla pubblica amministrazione; il tema delle garanzie giurisdizionali dei cittadini nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Le osservazioni prodotte dalla *Sottocommissione sull'assetto delle autonomie locali*, presieduta da

⁴⁷ Per una ricostruzione di tale concezione, v. 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, op. cit.*

Jemolo (e per i socialisti vantava la partecipazione di Adriano Olivetti), che aveva lavorato attraverso l'elaborazione di un questionario, investigavano questioni quali l'opportunità o meno di un assetto federale dello Stato e quesiti connessi alla sua costituzione; rapporti tra Stato ed enti locali e rispettiva distribuzione di mansioni; costituzione dell'ente regione e sue attribuzioni; creazione di un organo di collegamento fra Stato e regione; opportunità di creare consorzi di province e funzioni che a essi competerebbero; provincia e sue funzioni; funzioni e finanze comunali; assunzione di servizi pubblici da parte dei comuni; struttura degli organi comunali e provinciali; controlli amministrativi e giurisdizionali sui comuni e sulle province; organizzazione amministrativa dei territori popolati da gruppi etnici minoritari⁴⁸.

Ad esempio, in tema di decentramento e dei suoi limiti nel rapporto con lo Stato centrale si affermavano l'esclusione di trattati separati dello Stato con singole Regioni, la garanzia uniforme dei diritti dei cittadini, la necessaria "statualità" degli organi giurisdizionali. La sottocommissione, rilevando anche dai questionari distribuiti un orientamento generale a sfavore di un assetto federale, si pronunciò comunque con lieve maggioranza a favore dell'istituzione delle Regioni (che avrebbero dovuto implicare l'eliminazione delle province), dotate di potere regolamentare ma non legislativo, segno comunque di una diffidenza nei confronti della Regione sostanzialmente riproposta anche nel dibattito costituente.

Al di là dei dubbi che la materia *enti pubblici non territoriali* potesse essere effettivamente di rilevanza costituzionale, salvo per una possibile particolare categoria di "enti di diritto pubblico", la quarta Sottocommissione, presieduta dal prof. Piccardi (per i socialisti vi partecipava Luigi Angeletti), elaborò oltre alla relazione generale delle relazioni particolari su: stabilimenti pubblici di pubblica utilità (Vetrano); consorzi di bonifica integrale (Petrocchi); consorzi tra enti pubblici e in particolare sui Consorzi fra Comuni (Dueceschi); gli enti pubblici, gli enti o società di interesse nazionale o sovvenzionate dallo Stato, e gli organi, enti, società e controlli con i quali lo Stato interviene nel campo economico (Cataldi). Nonostante il breve tempo a disposizione per i lavori della *quinta sottocommissione*, sull'*Organizzazione sanitaria*, presieduta da Perotti, essa si concentrò su due profili, le Costituzioni e la sanità pubblica e i principi generali dell'organizzazione sanitaria, giungendo alla formulazione di cinque proposizioni i cui echi non risultano affatto estranei alla successiva elaborazione costituzionale: a partire dalla salute come diritto essenziale e fondamentale di ogni essere umano e della collettività, ai compiti sia dello Stato (promuovere la coscienza igienica, provvedere alla difesa dalle malattie sociali e assicurare l'assistenza a ogni cittadino) che del cittadino per la conservazione della salute pubblica, dalle leggi per l'esplicazione coattiva di pratiche sanitarie ai limiti imposti dal rispetto della persona umana, fino al rapporto di fiducia fra medico e paziente.

⁴⁸ Inoltre, confluirono in essa i resoconti dei lavori delle Sottocommissioni per il problema della Regione e per l'Amministrazione locale, dipendenti dalla Commissione per la riforma dell'Amministrazione in precedenza istituita.

4. Osservazioni conclusive

Insomma, alla luce di quanto si è cercato in queste pagine sinteticamente di illustrare, per la qualità, varietà e vastità dei temi e dei documenti, i materiali predisposti dal Ministero per la Costituente costituirono uno “straordinario lavoro di mobilitazione culturale e tessitura di ponti tra rappresentanza politica e società civile”, certamente in linea di profonda continuità con l'impostazione data dal partito socialista all'esperienza costituente come prosecuzione della lotta di liberazione⁴⁹. Testimoniano inoltre, come sottolinea Ridola, del “grande clima di mobilitazione degli intellettuali nei dibattiti che accompagnarono il dibattito costituente”, contribuendo ad “arricchire il carattere spiccatamente pluralistico del processo costituente e ad alimentare i “contesti culturali” del testo costituzionale”⁵⁰ (anche in parziale smentita di quelle correnti storiografiche che hanno descritto l'elaborazione della Costituzione come momento elitario e di monopolio esclusivo dei partiti di massa).

Diversi sono i giudizi e le valutazioni su quanto questo sforzo materiale e intellettuale fu di effettivo supporto e utilizzo da parte dei deputati costituenti, fondamentale per taluni (Calamandrei), in virtù soprattutto dell'elezione all'Assemblea costituente di molti di coloro che parteciparono alle commissioni di studio del ministero⁵¹, modesto secondo altri⁵², tanto da apparire sorprendente il disinteresse dell'Assemblea costituente per il lavori preparatori del ministero di Nenni, se non una “vera e propria occasione mancata per il costituzionalismo italiano” agli occhi degli studiosi di oggi⁵³.

D'altronde, proprio nel ricordo di alcuni di coloro che direttamente parteciparono alle commissioni del Ministero o dell'Assemblea, si osserva che la mancanza di espliciti richiami ai lavori preparatori non significò per questo, necessariamente, il loro totale inutilizzo o dimenticanza. Ne sono una riprova sia in alcuni casi gli accenni al proposito di riconvocare esperti che avevano lavorato nelle varie commissioni (ad esempio della Commissione economica per il problema della finanza regionale)⁵⁴, sia la constatazione che “benché il lavoro della Commissione ministeriale non volesse e non potesse influire sulla volontà e sulla determinazione dei futuri Costituenti, tuttavia l'autorità e la dottrina dei membri della Commissione di studi fu tale che difficilmente il loro parere non sarebbe stato presente, più o meno chiaramente evocato, a coloro che dovevano redigere il progetto di Costituzione”⁵⁵. Vero è, come ha cercato di mostrare la seppur sommaria rassegna qui tratteggiata, che le iniziative e gli studi intrapresi sotto l'ombrello del Ministero per la Costituente posero sul tavolo o anticiparono – offrendole al dibattito pubblico e ragionando sulle possibili

⁴⁹ Così per A. BURATTI- M. FIORAVANTI, *Introduzione*, cit.

⁵⁰ P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico*, op. cit.

⁵¹ Cita Rizzo, fra questi, gli on. Bozzi, Calamandrei, Donati, Fanfani, Fischini, Grieco, Mortati, Piccioni, Terracini, Tosato, Zuccarini. G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, op. cit.

⁵² Ad esempio per P. POMBENI, *La Costituente*, op. cit.

⁵³ Così per A. BURATTI – M. FIORAVANTI, *Introduzione*, op. cit.

⁵⁴ G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, op. cit.

⁵⁵ Così M. FEDERICI, *La donna alla Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, op. cit. (vol. 2).

soluzioni in funzione dei futuri costituenti – molte delle questioni che si rivelarono cruciali durante i lavori della Costituente (sol che si pensi alle soluzioni tecniche proposte per la forma di governo), concorrendo quanto meno a creare quell’atmosfera di cautela e prudenza caratteristica anche dell’Assemblea, soprattutto se confrontata con le accese proposte presenti nello stesso momento nei programmi e nei dibattiti interni dei partiti⁵⁶. Persino, secondo altri, proprio le indicative anticipazioni del testo costituzionale e del dibattito repubblicano che possono rinvenirsi nei materiali del Ministero, rendono “del tutto inaccettabile rinchiudere i lavori della commissione tra i cataloghi della documentazione”, negando loro la qualità di “dati pre-costituzionali politicamente definibili come testi per l’assemblea costituente”, mentre contribuiscono a ricostruire in tal modo anche l’apporto socialista alla Costituente⁵⁷.

È stato anzi sottolineato – e ne danno indubbiamente conferma i contenuti del “Bollettino” – come la fase preconstituente parve giovarsi di un livello di studio e dibattito del costituzionalismo occidentale particolarmente ampio, con soluzioni nuove e diverse rispetto alla tradizione nazionale⁵⁸. Queste finirono però per risultare tutto sommato recessive nelle formulazioni e nei dibattiti della Costituente (soprattutto in relazione alla seconda parte della Costituzione), rispetto a una cultura costituzionale comunque tendente a ricorrere alle tradizionali categorie giuridiche (in quest’ottica, ad esempio – al di là degli esiti successivi – si proponeva la correzione, non tanto il superamento, della tradizionale concezione della sovranità dello Stato e del Parlamento)⁵⁹, e fortemente incisa dal ruolo dei partiti politici nella costruzione del nuovo Stato, compresi tra tendenze egemoniche e necessità di compromesso e proiettati in un contesto internazionale ormai prossimo all’emersione delle nuove potenze e alla divisione in blocchi della guerra fredda.

ABSTRACT

Rivolgendo l’attenzione all’esperienza costituente in senso lato, il presente contributo ha l’obiettivo di offrire una breve disamina delle attività preparatorie messe in atto nel biennio

⁵⁶ G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981.

⁵⁷ S. LABRIOLA, *I rapporti etico-sociali nel processo costituente repubblicano. La posizione dei socialisti: dal CLN all’Assemblea costituente* in V. MARCO (a cura di) *Il dibattito all’Assemblea costituente sui rapporti etico-sociali: atti del convegno, Roma, 27 novembre 1997*, Fondazione Pietro Nenni, Roma, Gangemi, 1998.

⁵⁸ Con particolare riguardo all’attività di divulgazione svolta dal Bollettino e al tema della riforma amministrativa, lapidario è il giudizio di Focardi: “Dunque dopo il 1946, è difficile considerare il ceto politico incapace di riformare l’apparato pubblico perché sprovvisto delle adeguate e necessarie conoscenze dei termini della questione: è più corretto dire che la classe politica, consapevolmente, non volle fare quanto era possibile in tale settore. Infatti i nuovi partiti politici di massa preferirono rafforzare la loro legittimità, al centro come in periferia, piuttosto che ristabilire quella dell’amministrazione dello Stato che, debole e immutata, avrebbe in quegli anni ceduto il passo ai nuovi protagonisti”. G. FOCARDI, cit.

⁵⁹ Cfr. N. TRANFAGLIA, cit., e M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo, op. cit.*, per le specifiche considerazioni in merito alla rielaborazione del principio della sovranità popolare e alla sua capacità di andare oltre, in qualche modo, le stesse intenzioni dei costituenti nella correzione delle disfunzioni del parlamentarismo. V. anche C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena 1945.

1945-1946 dal Ministero per la Costituente, costituito sotto la guida di Pietro Nenni, così come documentate in particolare dal Bollettino di Informazione e Documentazione pubblicato per iniziativa del Ministero stesso. Ne emerge un quadro particolarmente ricco, tanto con riferimento ai temi oggetto di studio e approfondimento da parte delle Commissioni, con incarico di tipo tecnico, appositamente istituite allo scopo di predisporre i materiali ad uso dei futuri membri della Costituente, quanto della più ampia opera di informazione e diffusione di una “cultura costituente” a vantaggio del dibattito pubblico fra i cittadini. Non stupisce l’impulso dato a tali iniziative da Nenni, per il quale esse si intrecciavano con quelle battaglie per la Repubblica e per la Costituente che tesero a coincidere totalmente, in quel momento, con il programma dei Socialisti. Rimane però aperta la questione su quanto questo prezioso sforzo di documentazione fu effettivamente recepito dal Costituente, pur apprendone evidente il valore oggettivo ben oltre la qualità di “dati pre-costituzionali”; ne’ appare meno attuale il problema della formazione di una “coscienza costituente”.

Turning attention to the constituent experience in a broad sense, the present contribution aims to offer a brief examination of the preparatory activities carried-out in the two-year period 1945-1946 by the Ministry for the Constituent Assembly, established under the guidance of Pietro Nenni, so as documented in particular by the Information and Documentation Bulletin published by the Ministry itself. What emerges is a particularly rich picture, both with reference to the subjects to be studied and analyzed by the Commissions, with a mandate of a technical nature, set up specifically for the purpose of preparing the materials for the future members of the Constituent Assembly, as well as the broader work of information and dissemination of a "constituent culture" for the benefit of public debate among citizens. No wonder the impulse given to such initiatives by Nenni, as they intertwined with those battles for the Republic and for the Constituent Assembly that tended to coincide totally, at that moment, with the Socialists program. However, the question remains as to how much this precious effort of documentation was actually implemented by the Constituent, even though the objective value is evident beyond the quality of "pre-constitutional data", while at the same time the struggle for a “constituent consciousness” has not lost its relevance.

PAROLE CHIAVE: età costituente - Pietro Nenni - Ministero per la Costituente
- Bollettino di Informazione e documentazione - Commissione Forti - fondazione della Repubblica.