

Vezio Crisafulli

Politica e Costituzione

Scritti “militanti” (1944-1955)

a cura di
Sergio Bartole
Roberto Bin

70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Vezio Crisafulli

Politica e Costituzione

Scritti “militanti” (1944-1955)

a cura di

Sergio Bartole

Roberto Bin

con il coordinamento editoriale di

Alessia-Ottavia Cozzi e Pietro Faraguna

FRANCO
ANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione , di <i>Roberto Bin</i>	pag.	7
Militanza politica e scienza giuridica nei contributi di Vezio Crisafulli alla stampa comunista , di <i>Sergio Bartole</i>	»	21
Documenti	»	57
 Antologia degli scritti “politici” di Vezio Crisafulli		
I. Verso la Costituente	»	79
Referendum e Costituente (<i>l'Unità</i> , 1 luglio 1944)	»	79
Liberalismo e democrazia (<i>Rinascita</i> , agosto 1944)	»	81
Per l'abolizione dei codici fascisti. Il problema dei codici in materia penale I (<i>l'Unità</i> , 13 settembre 1944)	»	84
L'epurazione del Codice Penale II (<i>l'Unità</i> , 20 settembre 1944)	»	85
L'epurazione del Codice di Procedura Penale III (<i>l'Unità</i> , 3 ottobre 1944)	»	87
Conclusione IV (<i>l'Unità</i> , 14 ottobre 1944)	»	89
Interrogativi sulla “Regione” (<i>La Nuova Europa</i> , 1 luglio 1945)	»	90
Problemi dell'autonomia regionale (<i>Il Cosmopolita</i> , 1945)	»	95
II. Il cantiere della Costituzione	»	99
Per una Costituzione democratica (<i>Rinascita</i> , luglio 1946)	»	99
La Costituzione non ostacolo ma guida per le conquiste democratiche (<i>vie nuove</i> , 1946)	»	106
Seconda Camera (<i>l'Unità</i> , 28 settembre 1946)	»	109
Struttura della seconda Camera (<i>l'Unità</i> , 17 ottobre 1946)	»	110
Scegliere tra due costituzioni (<i>Milano-sera</i> , 31 gennaio-1 febbraio 1947)	»	112
Regioni sì, ma non federalismo (<i>Milano-sera</i> , 3-4 febbraio 1947)	»	113

III. La Costituzione tradita	pag.	115
Oltre la Costituzione (<i>Rinascita</i> , gennaio 1948)	»	115
Teorie costituzionali e realtà politica. Il sistema parlamentare “ideale” e l’attuale maggioranza (<i>Rinascita</i> , dicembre 1948)	»	121
La questione delle regioni (<i>il comune democratico</i> , 1949)	»	128
Il governo democratico cristiano contro la Costituzione repubblicana (<i>Rinascita</i> , marzo 1950)	»	135
Come si vuol distruggere l’Organizzazione delle Nazioni Unite (<i>Rinascita</i> , agosto-settembre 1950)	»	144
Da un regime all’altro (Storia costituzionale d’Italia) (<i>Rinascita</i> , maggio 1951)	»	155
Liquidazione della sovranità nazionale (<i>Rinascita</i> , dicembre 1951)	»	162
La Democrazia cristiana prepara nuove leggi eccezionali (<i>Rinascita</i> , maggio 1952)	»	171
I diritti di libertà dei lavoratori nelle aziende (<i>Rinascita</i> , ottobre 1952)	»	178
La maggioranza parlamentare e i suoi limiti in Italia (<i>Società</i> , dicembre 1952)	»	185
La Democrazia Italiana e la Costituzione (<i>Chiarezza</i> , 31 gennaio 1955)	»	193
Il punto sulla situazione costituzionale (<i>il comune democratico</i> , 1955)	»	197
Bibliografia degli scritti “politici” di Vezio Crisafulli 1944-1955	»	203

INTRODUZIONE

di *Roberto Bin*

1. Un futuro entusiasmante

Aveva 33 anni quando Roma fu liberata dall'occupazione nazifascista e la stampa libera finalmente riprese a prosperare. Dinanzi alle pagine bianche della storia d'Italia che si stavano aprendo e chiedevano di essere scritte, Vezio Crisafulli iniziò un'intensa attività pubblicistica rivolta a difendere i principi dello Stato costituzionale verso il quale quella storia si stava finalmente indirizzando.

Decine e decine di articoli furono pubblicati su quotidiani e periodici di carattere non scientifico tra il 1944¹ e il 1955, anni che corrisposero alla militanza di Crisafulli nel Partito Comunista. Nel suo saggio introduttivo, Sergio Bartole ci dà conto dell'impegno politico di Crisafulli in quegli anni, sino alla sua uscita dal partito dopo i fatti di Ungheria, e dell'influenza che tale impegno ha esercitato sulla scelta dei temi e delle tesi da sostenere. Che Crisafulli fosse il giurista di riferimento del partito in quel periodo è affermazione comune, sebbene non sia disponibile una documentazione analitica molto ricca. Si sa, per esempio, che gli archivi del partito portano traccia del suo inserimento, nel 1951, nelle "sezioni di lavoro"² *Esteri e Governo ed enti locali* del Comitato centrale, oltre che nelle Direzioni di *Rinascita* e di *Società*. Ma gli archivi recano traccia di rapporti diretti con Togliatti sin dall'inizio del 1945, quando Togliatti gli chiese pareri giuridici sull'ipotesi di successione al Re, sulla reggenza, sul Concordato e sul si-

1. Il primo articolo di Vezio Crisafulli sulla stampa non specializzata è però del 1943: *Un nuovo liberalismo*, in *Il popolo di Roma*, 23 agosto 1943. È uno scritto di taglio "culturale", che non si ricollega alla sua militanza politica, per cui non è stato compreso nella nostra selezione.

2. Organismi che gestiscono l'attività pratica del partito e lavorano in coordinamento con la segreteria. Inizialmente denominate commissioni centrali di lavoro vengono designate dal comitato centrale.

stema elettorale³. Questi dattiloscritti, che recano traccia delle correzioni e aggiunte fatte a mano, sono riprodotti come immagine in questa antologia.

Pochi gli incarichi politici ricoperti da Crisafulli. Si ricordano però i quattro anni trascorsi come commissario governativo all'Inail. Incarico piuttosto difficile (contro l'Istituto di rivolgevano le proteste degli invalidi per le avare prestazioni loro concesse dalla legge: vedi l'intervista su *l'Unità*, 28 novembre 1946), da cui cessò nell'ottobre 1948, ad opera di Fanfani, allora ministro del lavoro e della previdenza sociale. Fu un caso politico. *l'Unità* denunciò il siluramento, addebitandolo a un provvedimento, fortemente voluto dal commissario, di aumento delle pensioni degli operai infortunati, provvedimento che non fu mai neppure portato in Consiglio dei ministri. La decisione di Fanfani venne denunciata come un atto di rottura, perché il ministro aveva agito “senza neppure interpellare la CGIL che doveva essere consultata poiché l'INAIL amministra i danari dei lavoratori” (*l'Unità*, 27 ottobre 1948).

A parte le vicende dell'INAIL, non si può certo dire che Crisafulli abbia goduto della sua appartenenza politica per ottenere cariche e incarichi pubblici. Fu designato come membro della *Commissione Forti* (la “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”), istituita dal Ministero per la Costituente di Pietro Nenni, e collaborò alla prima sotto-commissione per i problemi costituzionali. Ma non rientrò in quella percentuale considerevole di giuristi che transitarono dalla Commissione Forti all'Assemblea costituente, perché il partito non lo candidò. Lo candidò invece, anni dopo, alle elezioni politiche del giugno 1953, quelle in cui si applicò la *legge truffa*: nonostante il buon successo del suo partito, Crisafulli, candidato al Senato nei collegi I e III di Roma, non riuscì a conquistare il seggio. Però nello stesso anno il partito rese esplicita la sua candidatura alla Corte costituzionale, dopo la rinuncia di Fausto Gullo (*l'Unità*, 30 ottobre e 31 ottobre 1953), esponente politico di primo piano, già ministro e costituente.

La vicenda della elezione di Crisafulli alla Corte costituzionale fu lunga e penosa. Si risolse solo il 30 novembre 1955 con una sconfitta per Crisafulli. Dopo innumerevoli votazioni, e rimasti da eleggere solo due giudici, il PCI dovette cedere sulla propria candidatura, osteggiata dalla destra “maccartista”, come allora lo stesso Crisafulli chiamava la corrente oltranzista capeggiata da Fanfani e Scelba: la quale non ne voleva sapere di votare a favore di un candidato espresso dal partito comunista: “non dobbiamo votare il nome avanzato dai comunisti, nemmeno se propongono un monsignore”, avrebbe intimato Scelba ai suoi parlamentari (stando almeno a *l'Unità* del 2 dicembre 1955). Alla fine di numerose votazioni e di interminabili

3. I pareri, che si possono ritrovare nell'Archivio Togliatti, sono riprodotti qui nell'inserito fotografico.

riunioni il compromesso raggiunto tolse al PCI la soddisfazione di far eleggere il proprio candidato (vinse la pregiudiziale anticomunista, come denunciò *l'Unità* del 17 novembre 1955), ma consentì di far convergere un ampio consenso (cui solo i parlamentari di estrema destra non parteciparono) su Jaeger, che pure aveva avuto pochi anni prima la tessera del PCI. Infatti formalmente la candidatura di Jaeger non venne proposta dal PCI, ma dai presidenti delle due Camere, Leone e Merzagora. Significativamente *La Stampa* del 1° dicembre 1955 intitolava “*Il Parlamento ha eletto giudici costituzionali Cappi d.c., Cassandro liberale e il prof. Jaeger*”): subito Fanfani fu netto a negare qualsiasi vicinanza di Jaeger al PCI (*Il Popolo*, 1 dicembre 1955; una divertente panoramica delle appartenenze politiche attribuite a Jaeger e delle conseguenti smentite la si può leggere nel *Corriere d'informazione*, 1-2 dicembre 1955). Insomma, Crisafulli venne sacrificato sull'altare di un compromesso che impedì al PCI di insistere su un proprio candidato “diretto”, ma gli consentì di scegliere tra quelli che i presidenti delle due Camere avevano selezionato (in questo senso si può leggere un appunto di Nenni del 16 novembre nell'Archivio Togliatti⁴). “Certo, non insistendo sulla candidatura Crisafulli – persona che aveva tutti i requisiti per assolvere degnamente all'alto compito di giudice costituzionale – il nostro Partito ha compiuto un consapevole sacrificio; ha ottenuto in cambio il risultato politico che oggi manda in furia la destra: di rendere possibile un passo avanti nel compimento dell'edificio costituzionale, di battere e isolare i maccartisti, dando un colpo d'arresto alla manovra reazionaria del gruppo Scelba-Sturzo” (*l'Unità*, 2 dicembre 1955, nell'editoriale di prima pagina).

2. L'impegno politico di un costituzionalista

Nel necrologio pubblicato dall'*Unità* del 22 maggio 1986 non si accenna neppure alla passata militanza nel partito di Crisafulli. Anche il *Corriere della Sera* del 16 maggio 1968, commentando la sua nomina alla Corte costituzionale, ricorda l'impegno politico di Crisafulli nella ricostituzione del Partito socialista nel 1942-43, ma non accenna neppure alla sua militanza comunista. Eppure l'esposizione pubblica del “compagno Crisafulli” non si era limitata alle vicende elettorali del 1953 o alla lunga lotta del partito per la sua elezione alla Corte costituzionale. Episodio, quest'ultimo, che pure un segno l'aveva lasciato: all'indomani della sua uscita dal PCI, nel '56, assieme ad altri intellettuali, al giornalista che gli faceva notare come fossero le sue dimissioni ad aver suscitato maggior clamore e disap-

4. <http://www.archivionline.senato.it/scripts/GeaCGI.exe?REQSRV=REQSEQUENCE&ID=169223>.

punto nel partito, Crisafulli rispose avanzando l'ipotesi che ciò dipendesse dal ruolo da lui ricoperto, dato che "il partito per quattro anni pensò a me come membro della Corte costituzionale" (*Corriere delle Sera*, 2-3 gennaio 1957).

Ma, appunto, la sua attività politica andava ben oltre questi episodi, seppure rilevanti. Se si sfogliano le pagine de *l'Unità* (il che è possibile grazie alla pubblicazione *on-line* del suo archivio storico) si ritrovano frequentissime citazioni della presenza politica "attiva" di Crisafulli. Comizi, interventi congressuali, conferenze, "conversazioni popolari" – un genere di cui si è persa la memoria – attività svolte come segretario generale dell'Associazione giuristi democratici, sottoscrizione di appelli (per i coniugi Rosenberg, contro l'adesione alla Nato, per la difesa della Costituzione, contro la repressione poliziesca di Scelba, contro l'uso delle armi batteriologiche in Corea, contro l'atomica e a sostegno della pace, ecc.)... E poi ci sono i molti articoli pubblicati su periodici più o meno direttamente legati al PCI: a partire dagli organi ufficiali come *l'Unità*, *Rinascita*, *l'amministratore democratico*, per continuare con riviste orientate a sinistra, come *vie nuove* (fondata da Luigi Longo), *il comune democratico* (fondata da Pietro Nenni), *Il contemporaneo* (fondato da Antonello Trombadori), *Società* (rivista trimestrale della cui redazione Crisafulli entrò a far parte), *Milano sera* (quotidiano di orientamento progressista, diretto da Corrado De Vita).

Sono questi gli articoli che vengono qui raccolti. I loro temi – che poi erano gli stessi delle conferenze e della "conversazioni popolari" – sono quelli del momento storico che Crisafulli si trovò a vivere. Un momento irripetibile, in cui si trattava di creare le basi culturali di uno Stato democratico liberandosi dalle eredità del fascismo; in cui le forme dell'ordinamento costituzionale iniziavano ad emergere in un dibattito serrato nell'Assemblea costituente e in cui le scelte da compiere impegnavano visioni politiche opposte ma necessitavano di un approfondimento "tecnico" attento a cogliere i nodi più stretti e le vie per scioglierli; in cui la rottura dell'unità nazionale, con l'emarginazione dal Governo della parte politica in cui Crisafulli militava, significava anche assumere la difesa del modello costituzionale democratico a cui si era contribuito a dar forma, contrastando l'evidente intenzione reazionaria di restaurare un ordine politico che ritardava l'attuazione di quel modello, ostacolava la ripulitura delle pesanti eredità del passato regime e riproponeva una linea di condotta repressiva e autoritaria.

La serie degli scritti "politici" di Crisafulli inizia nel luglio del 1944, neppure un mese dopo la liberazione di Roma. I primi scritti guardano al passato, ma non solo. *Un problema di diritto costituzionale* (in *Rinascita*, 1944, n. 2) rilegge gli eventi del "colpo di Stato" che defenestrò Mussolini

e dell'instaurazione dei governi Badoglio e Bonomi attraverso gli schemi ricostruttivi del diritto costituzionale (l'articolo non è compreso in questa raccolta a stampa); e si chiude con una riflessione sulla riespansione dei principi che si erano affermati nell'esperienza prefascista e che ora riemergono grazie all'abrogazione delle leggi fasciste. Proprio a questo tema sono dedicati quattro articoli pubblicati nella prima pagina de *l'Unità* di settembre-ottobre del 1944 (qui ripubblicati), dedicati alla "epurazione" dei codici fascisti, terreno sul quale Crisafulli non esita a criticare la timidezza del Governo Bonomi. Si tratta dei codici penali, più intrisi di "valori" fascisti, che invece non emergono con altrettanta evidenza nei codici civili (alla cui stesura per altro Crisafulli aveva contribuito nel suo rapporto di collaborazione con il ministro Grandi⁵). Ma è al futuro che ora la sua attenzione si rivolge, alle linee teoriche e alle strategie politiche per la riedificazione costituzionale del Paese. *Liberalismo e democrazia (Rinascita, 1944, n. 3)* approfondisce, anche in polemica con Croce, la differenza concettuale e storica tra le due categorie, *logicamente* complementari ma ad un tempo *storicamente* contraddittorie.

Lo sguardo di Crisafulli è tutto rivolto al processo di restaurazione democratica d'Italia. *Referendum e Costituente (l'Unità, 1 luglio 1944)* affronta (in polemica con Guido Gonnella) il problema del rapporto tra le scelte da compiere nell'organo costituente e intervento del popolo tramite *referendum*: per Crisafulli il *referendum* è uno degli oggetti di cui la costituzione dovrà occuparsi, ma non può essere un plebiscito che anticipi e condizioni i lavori della Costituente. Si sa che questa era allora l'opinione ufficiale del partito, che poi si modificò aprendo la strada al *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946. Ma in questo articolo Crisafulli avanza perplessità di fondo sul ricorso a consultazioni referendarie cruciali per la vita del Paese, perplessità che suonano ancora oggi molto attuali.

Una volta svoltosi il *referendum* istituzionale, l'opzione per la Repubblica espressa dal popolo va però presa sul serio, sviluppandone tutte le sue implicazioni. *Scegliere tra due costituzioni (Milano sera, 31 gennaio - 1 febbraio 1947)* proprio questo sollecita, in polemica questa volta con certi atteggiamenti manifestati dalla destra in Assemblea costituente: la scelta tra monarchia e repubblica non è "tra due vuote figure costituzionali... ma tra due modi concreti di organizzazione della vita pubblica, tra due diversi regimi politici, economici, giuridici". Il voto popolare per la Repubblica è il voto "per un profondo rinnovamento dell'ordinamento statale", "per un sistema di moderna democrazia, nel quale le contraddizioni del regime monarchico parlamentare prefascista fossero risolte una volta per sempre

5. Cfr. L. Paladin, *L'opera di Vezio Crisafulli tra diritto e politica*, in *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna 2008, 182.

nel senso più conforme agli interessi ed alle aspettative delle larghe masse popolari”. Come si vede c’è già in questo scritto (qui ristampato) la radice dell’interpretazione dell’art. 1 Cost. come sintesi di quei principi fondamentali che rientrano nei limiti di revisione costituzionale sanciti dall’art. 139 Cost. grazie all’arricchimento politico e all’accrescimento semantico del termine ‘repubblica’.

È una visione “storicista” della Costituzione quella che Crisafulli vuole attribuire al suo partito: che “non discende, cioè, da astratte premesse dottrinarie né da pregiudiziali ideologiche, ma dall’esame obiettivo dell’attuale situazione costituzionale e dei fattori storici che l’hanno determinata” (*Per una Costituzione democratica*, in *Rinascita*, 1946, n. 7). Questi fattori storici si riassumono nel blocco opposto sia dal sistema liberale che dal suo successore fascista all’ascesa al potere dei lavoratori: perciò con la nuova Costituzione si deve rompere con il passato: “si tratta di edificare un ordinamento dello Stato nel quale non possa più verificarsi quanto è accaduto e nel quale vengano realizzate condizioni tali che consentano alle classi lavoratrici di assurgere al governo dello Stato con metodi legali, quando abbiano per sé la maggioranza dei consensi”.

“La nuova Costituzione – osserva Crisafulli (*La Costituzione non ostacolo ma guida per le conquiste democratiche*, in *vie nuove*, 1946, n. 7) – purtroppo, non potrà essere, e non sarà, il coronamento delle aspirazioni democratiche del popolo italiano: tutto quello che ragionevolmente si può attendere da essa è di chiudere un passato di vergogna, con la riaffermazione delle libertà distrutte dal fascismo e con una loro più concreta garanzia, e di aprire ad un tempo la strada all’ulteriore pacifico sviluppo della democrazia repubblicana. Di questo sviluppo, la nuova Carta costituzionale dovrà porre, almeno, le premesse; assicurare le condizioni pregiudiziali”. La Costituzione sarà perciò rigida, ma evitando una “eccessiva rigidità” che blocchi l’affacciarsi di nuove esigenze; le procedure per la revisione costituzionale devono essere “le più semplici, e quindi le più democratiche, possibile”. Ed è anche necessario evitare che la Costituzione si ritrovi inzeppata di valori e principi, “dichiarazioni moralistiche o didascaliche” che rischiano di pregiudicare il futuro sviluppo legislativo. Sradicare i condizionamenti che vengono dal passato, istituire un sistema rappresentativo democratico efficace che consenta di sperare in un’evoluzione democratica e progressiva dell’ordinamento e porre al riparo della “rigidità” costituzionale i diritti e le conquiste democratiche già acquisite: questo è il programma con cui Crisafulli guarda ai lavori dell’Assemblea costituente, con la prudenza di chi vede e teme il continuo riaffiorare di contropinte conservatrici e reazionarie.

3. Guardando ai lavori della Costituente

Dalla lettura “storicista” dei precedenti costituzionali italiani scaturisce l’opzione per una Repubblica parlamentare e il netto rifiuto per una seconda Camera concepita come freno o correttivo rispetto agli “eccessi” della prima.

Freschi come siamo di un dibattito spesso sguaiato sul bicameralismo, ci risulterà di particolare interesse la serie di scritti che Crisafulli dedica al tema, commentando i faticosi lavori della Assemblea Costituente. Sebbene la posizione iniziale delle sinistre fosse a favore di un Parlamento monocamerale, non vi è un’opposizione secca alla seconda Camera, ma la chiara affermazione di una necessità: che essa sia pienamente rispondente al principio democratico (ciò in risposta “al tentativo di neutralizzare il suffragio universale contrapponendo alla Camera popolare una nuova Camera basata sul suffragio indiretto”: *La Costituzione non ostacolo*, cit.), ma al contempo non sia un doppione rispetto alla prima. È una posizione che evolve durante tutti i lavori della Costituente. Già dall’articolo *Per una Costituzione democratica* del luglio 1946 (citato), Crisafulli prospetta l’ipotesi di una seconda Camera “formata da rappresentanti delle singole regioni, in base al criterio di un rapporto proporzionale con le rispettive popolazioni, opportunamente temperato per impedire il prevalere di certe regioni sulle altre”.

Il punto fermo nella posizione espressa dalle sinistre era che ci dovesse essere una netta differenziazione delle funzioni del Senato, che, sia pure comunque dotato dei crismi della rappresentatività (ma poi vedremo in che termini), avrebbe dovuto avere competenze a basso quoziente di “politicità”, essendogli sottratto il potere “di discutere i bilanci, di concedere amnistie, di ordinare inchieste, di votare la fiducia o la sfiducia al Governo, lasciandone peraltro intatta la competenza propriamente legislativa”; escluso dunque dalla “funzione di indirizzo politico”, e conseguentemente dal controllo politico sul Governo, “conformemente del resto all’orientamento di tutte le costituzioni democratiche parlamentari dei nostri tempi” (*Seconda Camera*, in *l’Unità*, 28 settembre 1946). Questa posizione venne però sconfitta nella seconda Sottocommissione della Costituente, e lo scontro si ripropose subito anche sulla composizione della seconda Camera. La posizione delle sinistre era piuttosto chiara e “aperta”, spiega Crisafulli (*Struttura della seconda Camera*, in *l’Unità*, 17 ottobre 1946): la seconda Camera avrebbe dovuto essere costituita “su base regionale, venendo però eletta in primo grado al pari della prima, ossia a suffragio universale e diretto”; ma, per venire incontro all’esigenza manifestata da molti di dare accesso in particolare modo alle competenze del Paese, la sinistra era disposta persino ad accettare che si fissassero particolari condizioni di eleggibilità, nel senso che i candidati alla seconda Camera dovessero appartenere a determinate categorie economiche e professionali. Ma quello che Crisafulli

teme e denuncia è il tentativo di fare del Senato una Camera corporativa e comunque eletta di secondo grado (punto su cui la posizione della sinistra appariva di non totale rigidità), pur tuttavia mantenendo in capo ad essa un pieno ruolo politico e legislativo. Non si sarebbe però accettato il progetto conservatore di introdurre un “correttivo del suffragio universale, che molti in cuor loro si auguravano in partenza di trovare nel sistema bicamerale”: progetto che avrebbe portato indietro l’orologio della storia, ripristinando un Senato non pienamente rappresentativo e però con gli stessi poteri legislativi e di indirizzo politico della Camera.

4. Il nodo delle Regioni

Il tema del Senato democratico e rappresentativo dell’assetto regionale del Paese resta una costante degli scritti di Crisafulli. Anche sul tema del sistema regionale e delle autonomie le sue idee mantengono oggi grande attualità.

Durante la clandestinità, osserva Crisafulli (*Interrogativi sulla “Regione”*, in *La Nuova Europa*, 1945, n. 26), l’autonomia regionale era nei programmi di tutti i partiti: poi il tema ha perso interesse, se non nelle isole, dove le spinte autonomistiche erano rimaste forti. E ciò perché nell’istituzione delle regioni si è spesso intravvisto il pericolo di un annidarsi di interessi conservativi, capaci “di ritardare o di intaccare l’alleanza – così necessaria alla causa della democrazia – del proletariato industriale, per sua stessa natura e vocazione essenzialmente unitario”. Ma, spiega Crisafulli, “la creazione delle regioni autonome può rispondere invece ad una funzione schiettamente democratica, trasferendo un certo numero di attribuzioni oggi esplicate da organi burocratici statali, ad organismi regionali elettivi; organizzando tra il comune e lo stato, in luogo dell’attuale artificiosa e poco sentita provincia, un nuovo centro intermediario di vita politica ed amministrativa, che ad una funzione educativa delle masse unica anche una effettiva capacità di azione regolatrice della vita economica della popolazione rispettiva”. L’autonomia regionale corrisponde perciò alla “concezione democratica dell’autogoverno, come impulso all’iniziativa popolare, scuola di vita associata e di responsabilità, selezione di valori e più ricca possibilità di utilizzazione di energie e di competenze”.

Naturalmente la riforma regionale va realizzata con serietà e coerenza, a partire da una riflessione sulla adeguatezza della dimensione territoriale delle regioni “storiche” o sull’opportunità di rivederne l’assetto geografico sulla base “di un criterio economico” (*Riforma dell’Amministrazione e decentramento regionale*, in *La Nazione del popolo*, gennaio 1945, non compreso in questa selezione). Soprattutto è necessario evitare di fare delle

regioni “semplicemente una specie di provincia allargata, quanto al territorio, e mediocrementemente accresciuta, quanto alle attribuzioni; soggetta a numerosi e ingombranti controlli da parte dell’autorità governativa (e nemmeno dell’autorità governativa centrale, ma addirittura del prefetto del capoluogo, vero superprefetto dunque; altro che abolizione dei prefetti!); priva di una effettiva autonomia di imposizione tributaria”. Lo sguardo di Crisafulli appare estendersi molto lontano e arrivare sino ai giorni nostri e ai temi del dibattito più recente. Compresa la differenziazione dell’autonomia regionale.

Gli enti regionali non devono essere trattati però tutti nel medesimo modo, “livellandoli in una stessa identica soluzione” e ignorando il problema specifico della Sicilia e della Sardegna, “dove maggiore è la spinta autonomistica e più acute sono le esigenze che si tratta di soddisfare attraverso libere forme di autogoverno” (*Per una Costituzione democratica*, cit.). *Problemi dell’autonomia regionale (Il Cosmopolita*, 1945, n. 1, qui ristampato), è un saggio di particolare interesse, perché Crisafulli prospetta diverse soluzioni per l’istituzione delle regioni. Ferma restando la particolare condizione di Sicilia e Sardegna, molta influenza esercita sull’immaginazione di Crisafulli l’esempio della Costituzione spagnola del 1931, e quindi un assetto di regionalismo differenziato, largamente basato sulle opzioni che dovrebbero essere esercitate dalle popolazioni, più o meno interessate a dotarsi di propri Statuti di autonomia. Ma si trattava allora di un esercizio di fantasia, avverte lo stesso Crisafulli, almeno in un momento in cui il Nord del Paese era ancora occupato dalle truppe tedesche!

Di *regionalismo* bisogna parlare – avverte però Crisafulli già nel 1945 – e non di *federalismo*, “che sarebbe un regresso rispetto alla unità raggiunta negli anni del Risorgimento” (*Problemi dell’autonomia regionale*, cit.). *Regioni sì, ma non federalismo*, ripeteva Crisafulli due anni dopo, davanti al testo di Costituzione approvato dalla Commissione dei 75 (*Milano-sera*, 3-4 febbraio 1947). Ora l’allarme era suscitato dalla proposta democristiana di un’eccessiva attribuzione di potere legislativo “esclusivo” indifferentemente a tutte le regioni e su materie cruciali. Non si tratterebbe più di favorire un ampio decentramento amministrativo, capace di sgretolare l’accentramento burocratico che aveva caratterizzato lo Stato monarchico e fascista, ma di insidiare l’unità politica del Paese; era perciò una manovra delle forze conservatrici intese a compiere, in nome del decentramento regionale, “senza averne l’aria, uno spezzettamento dell’ordinamento giuridico italiano, attribuendo alle Regioni funzioni che eccedono largamente dal campo amministrativo con l’intaccare gravemente l’unità politica della Repubblica”. Ma proprio le forze conservatrici, saldamente insediate alla guida politica del Paese, avrebbero pochi mesi dopo rivelato con tutta chiarezza di non aver alcun interesse reale ad attuare neppure un mite decentramento amministrativo.

5. Gli anni delle delusioni

“Con l’entrata in vigore della nuova Costituzione repubblicana si chiude una fase di particolare importanza della lotta politica in Italia e un’altra se ne apre: che sarà decisiva per le sorti della democrazia, della libertà e della indipendenza del nostro Paese”, osserva Crisafulli all’indomani dell’entrata in vigore della nuova Costituzione (*Oltre la Costituzione, Rinascita*, 1948, n. 1). Si rivelerà una fase molto negativa, in cui le aspettative aperte dalla Costituzione vengono frustrate da quello che una fortunata espressione di Calamandrei chiamò l’ostruzionismo della maggioranza. “La Costituzione è quello che è”, riconosce Crisafulli, ma la sua difesa diventa ormai il punto chiave della lotta politica, in cui Crisafulli si sente direttamente impegnato (da qui anche la sua candidatura alle elezioni del 1953).

Il tono degli scritti di Crisafulli cambia radicalmente e diventa sempre più amaro man mano che si allontana la prospettiva di una rapida realizzazione delle promesse contenute nella Costituzione. Non si tratta più di esplorare strade nuove da percorrere per l’istituzione di un nuovo ordine democratico e costituzionale, ma di denunciare il tradimento in atto di quella Costituzione che aveva segnato il faticoso punto di convergenza di forze politiche diverse e opposte – “il punto di equilibrio (talvolta, in certi suoi aspetti di dettaglio, si può dire anche, purtroppo, di compromesso) tra le diverse forze politiche del Paese” (ancora *Oltre la Costituzione*, cit.). Questo punto di equilibrio si è rotto e diventa indispensabile per lo schieramento in cui Crisafulli milita battersi per la difesa di ciò che con la Costituzione era stato conquistato, nonché per la realizzazione di quelle “riforme di struttura” indispensabili per realizzare un regime autenticamente democratico, riforme il cui germe sta racchiuso negli stessi principi della Costituzione. “Lottare per realizzare queste riforme vuol dire, dunque, difendere veramente la Costituzione e la legalità repubblicana, colmando il distacco che tuttora la divide dalla costituzione reale della società italiana”.

Ma gli eventi politici sono implacabili. La rottura dell’equilibrio costituzionale è segnata dal “regime del 18 aprile”, quello che prende avvio con le prime elezioni libere del 1948: esso si rivela un regime sostanzialmente eversivo, nella lettura critica di Crisafulli (*Da un regime all’altro (Storia costituzionale d’Italia)*, *Rinascita* 1951, n. 5). I segni di questa eversione stanno sia nella rottura dell’equilibrio tra i poteri dello Stato, sia nel rapporto tra lo Stato e i cittadini.

Già nel primo anno di vita della Costituzione affiorano alcuni dei mali che segneranno la vita istituzionale italiana sino ai giorni nostri. Instabilità politica della maggioranza di governo, solo apparentemente coesa, che incrina i delicatissimi meccanismi del governo parlamentare. “Partiti che entrano ed escono dalla coalizione governativa, senza che si apra alcuna crisi,

anzi – per esplicita affermazione degli uomini della maggioranza – senza che tali fatti implichino uno spostamento qualsiasi dei rapporti parlamentari... L'entrata o l'uscita di un partito dal governo muta, da che mondo è mondo, la formula della coalizione governativa, dunque i rapporti tra governo e Parlamento; non muta, invece, ovviamente il regime, nel quadro del quale avvengono gli spostamenti particolari” (*Teorie costituzionali e realtà politica. Il sistema parlamentare “ideale” e l’attuale maggioranza*, in *Rinascita*, 1948, n. 12). Si assiste ad un forte accentramento dei poteri in capo al Governo, che però è privo di un indirizzo politico preciso e non avvia tutto quel programma di legislazione che sarebbe richiesto – talvolta ponendo espressamente dei termini – dalla Costituzione.

Per di più è un Governo che assai presto svela il suo volto repressivo. Altro che “epurazione” dei codici fascisti! – “quello che si vorrebbe è la *restaurazione* dello Stato prefascista e fascista, docile esclusivo strumento di dominazione dei vecchi gruppi privilegiati”. Abusi di polizia che impediscono l’esercizio del diritto di riunione, repressione nelle fabbriche e “adozione *pianificata* di misure eccezionali per la difesa dell’ordine pubblico” sono i tratti che qualificano il “piano di repressione poliziesca e di vera e propria sospensione (per tre mesi) delle libertà costituzionali” (*Il governo democratico cristiano contro la Costituzione repubblicana*, in *Rinascita*, 1950, n. 7). Per non parlare poi delle minacce a cui sono sottoposti i diritti di libertà dei lavoratori, a fronte “della offensiva padronale” nelle fabbriche, nella campagna e persino nella amministrazione pubblica. Si impone un “regime da caserma” che offende le stesse libertà costituzionali fondamentali, che vengono sistematicamente violate nei luoghi di lavoro minacciando gravi sanzioni disciplinari a chi protesta (*I diritti di libertà dei lavoratori nelle aziende*, in *Rinascita*, 1952, n. 10).

Erano anni tremendi. Nel mondo, i focolai di guerra innescati da quella che il PCI denunciava come l’aggressività degli Stati Uniti e la minaccia nucleare mettevano in serio pericolo la prospettiva della pace. Crisafulli si dedicò molto a questa battaglia, sia nelle molte iniziative politiche per la pace e contro la bomba atomica, sia in articoli assai allarmati sul critico avvio dell’esperienza dell’ONU (*Come si vuol distruggere l’Organizzazione delle Nazioni Unite*, in *Rinascita*, 1950, n. 8-9), sia in critiche molto acuminata rivolte all’adesione dell’Italia alla NATO e alla cessione di basi militari agli USA (*Liquidazione della sovranità nazionale*, in *Rinascita*, 1951, n. 12, entrambi qui ristampati). Anche la sovranità del Paese si vedeva minacciata dalla politica governativa. Ma erano anni molto duri anche sul fronte interno. Le forze politiche più conservatrici e reazionarie, salite al potere, si guardavano bene da dare attuazione alla Costituzione e alle sue garanzie. Si pensi che ancora nel 1956, nelle prime cause discusse davanti alla Corte costituzionale, provocate dalla richiesta di quell’“epurazione”

dei codici fascisti che nessun governo aveva compiuto dalla Liberazione in poi, il Governo della Repubblica si costituì in giudizio per difendere la permanenza in vigore della legislazione fascista e quindi la non prevalenza rispetto ad essa delle garanzie costituzionali delle libertà.

All'amarezza della sconfitta politica si somma l'amarezza propria del costituzionalista, che guarda con sgomento il tramonto della Costituzione per cui si era battuto. "Devo confessare che, con l'andare degli anni, va determinandosi in me una sorta di imbarazzo o direi quasi di ritegno a parlare fuori del mio campo specifico e tecnico di lavoro (fuori, cioè, dei miei doveri di professore, ahimé!, di diritto costituzionale), della Costituzione: non già della Costituzione in astratto, naturalmente, ma, in senso molto concreto e preciso, di questa nostra povera Costituzione, di questa che dovrebbe essere la legge fondamentale della Repubblica, e che sembra malinconicamente avviarsi ad essere, invece, se la coscienza politica degli italiani onesti non reagirà a tempo, un cimelio storico, più o meno venerabile a seconda dei punti di vista – documento di una istanza di rinnovamento presto soffocata, dispersa, dimenticata" (*La Democrazia Italiana e la Costituzione*, in *Chiarezza*, 1955). Troppe sono le parti della Costituzione che a distanza di anni non erano ancora "effettivamente vigenti", "mentre vigenti vengono considerate, nella prassi politica amministrativa e giudiziaria, disposizioni legislative anteriori, informate ad opposti principi e non di rado addirittura direttamente e letteralmente contrastanti con norme costituzionali, le quali pertanto avrebbero viceversa dovuto ritenersi abrogate per incompatibilità, dal momento e per semplice effetto della entrata in vigore della Costituzione nuova (art. 15 delle Disp. sulla legge in generale)" (*Il punto sulla situazione costituzionale*, in *il comune democratico*, 1955).

6. L'antologia

Aprire le pagine dei giornali e dei periodici di quella stagione, così come riesumare le corrispondenze abbandonate negli archivi, vergate a mano dai protagonisti di quella stagione, è stata un'esperienza emozionante che ha lasciato il segno in tutti noi. Selezionare gli articoli da pubblicare "a stampa" non è stato semplice. Abbiamo scelto gli scritti che ci sembravano più rappresentativi e di maggior rilievo per il diritto costituzionale. Qualche volta ci siamo lasciati condizionare anche dalla leggibilità del testo riprodotto, non sempre accettabile.

Gli articoli selezionati per questa antologia sono stati suddivisi per grandi temi e, al loro interno, disposti in ordine cronologico. Nell'indice generale collocato alla fine di questa antologia, gli scritti selezionati e qui riprodotti sono contrassegnati da un •: tutti gli altri sono però recuperabili

in rete nella loro immagine originale (che talvolta presenta qualche problema di lettura) e sono corredati di un indirizzo telematico attraverso il quale è possibile recuperarli. I rarissimi articoli che non ci è stato possibile reperire sono ovviamente privi (al momento) di un link.

La raccolta degli scritti di Crisafulli è stata fortemente voluta da Sergio Bartole, che ha accettato la mia idea di trasformarla in questa antologia. Noi, suoi allievi, siamo stati felici di impegnarci in un'avventura che si è rivelata sempre più entusiasmante. Oltre a me, impegnati nel lavoro sono stati Paolo Giangaspero, Alessia-Ottavia Cozzi e Pietro Faraguna. Ma molto ci hanno aiutato: Agatino Cariola, che ha fornito i primi materiali del suo personale archivio; la Fondazione Gramsci di Bologna, estremamente efficiente nel recuperare copia di buona parte degli articoli dei periodici; la Fondazione Lelio e Lisli Basso di Roma nonché i Servizi bibliotecari delle Università di Trieste e Ferrara. Prezioso è stato infine e l'archivio storico de *l'Unità*, che malgrado le traversie che ha subito, resta una grande risorsa *on-line*. A tutti loro un ringraziamento sincero da parte di tutti noi.