

LEOPOLDO ELIA

L'ATTIVITÀ DI GUIDO ASTUTI
DURANTE LA COSTITUENTE E QUALE MEMBRO
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il mio compito consiste * - oltre che nell'assolvere, in piccolissima parte, al debito enorme che abbiamo nei confronti di Guido Astuti - nell'illustrare, seppure per brevi immagini e ricordi, per necessità di tempo, la dimensione del suo impegno di politica costituzionale: in un primo tempo di politica costituente e, poi, di interpretazione e di attuazione della nuova costituzione. Quando lo ricordammo, alcuni anni fa, all'Università di Roma, nella Facoltà di Giurisprudenza, sottolineammo come la impostazione più robusta del suo pensiero emergesse soprattutto dalla relazione che preparò sulla Costituente, trattando, dal punto di vista del Partito liberale, dell'attività svolta dall'Assemblea. Già allora i valori forti in quella relazione emergevano con grande nitidezza, Ma debbo dire che oggi - dopo gli eventi di questi ultimi anni, dopo il processo di maturazione che si è avuto anche al di là della stessa Europa occidentale - le sue prese di posizione di livello più alto sul piano costituzionalistico gli danno ancora più ragione, e danno ancora più attualità al suo pensiero. Diceva allora, con molta eloquenza, ma anche con molto coraggio: «È per me davvero sorprendente sentir ripetere da uomini che si professano democratici e cristiani, che la rivoluzione francese è stata la rivoluzione della borghesia, della borghesia come classe economica, e lo Stato costituzionale dell'800, il moderno Stato di diritto, l'espressione di una società capitalistica. Di fronte a siffatti apprezzamenti è necessario reagire nettamente; dobbiamo ricordare agli immemori che le tre grandi parole: libertà uguaglianza fraternità, gettate da quella rivoluzione nella storia d'Europa e del mondo, non furono un espediente escogitato dal capitalismo borghese per opprimere il proletariato, ma un messaggio universale di umanità, di civiltà, di verità, frutto delle millenarie esperienze di vita e tradizione di pensiero. Dobbiamo ricordare agli immemori che gli ordinamenti

* *Vengono omesse le parole di saluto e di circostanza.*

Rispetto alla trascrizione originalmente pubblicata il presente testo è stato oggetto di ulteriore revisione redazionale (m.d.)

politici, affermatosi nei paesi europei durante il secolo che va dalla fine dell'avventura napoleonica all'inizio della prima guerra mondiale furono apportatori di un progresso veramente senza precedenti. La straordinaria moltiplicazione della popolazione d'Europa e le trasformazioni del costume individuale e collettivo, che hanno mutato il volto del vecchio continente, sono gli effetti evidenti di un enorme incremento del benessere materiale, di cui hanno beneficiato non solo classi privilegiate, ma interi popoli. Dobbiamo ricordare agli immemori che furono proprio questi regimi di libertà ad accrescere il tenore di vita e la consapevolezza politica delle folle europee, a portare queste masse, oggi dimentiche o ignare, a un godimento effettivo di diritti, alla partecipazione attiva alla vita pubblica».

Debbo dire che questa sua presa di posizione, così ferma, sulla trascendenza dei valori di libertà e di uguaglianza rispetto alle varie vicende della evoluzione sociale, è forse quello che ci resta di più duraturo non solo come testimonianza della sua capacità di previsione - di profezia, si potrebbe dire - ma come lascito di coscienza profonda. Quello che oggi è di diritto comune, quello che è *ius receptum* tra quasi tutte, per fortuna, le forze politiche, quello che oggi è patrimonio di tutti, ieri era veramente patrimonio di non molti, anzi di pochi. Ricollocando storicamente questa affermazione così netta e incisiva, noi possiamo anche valutare la personalità di chi la esprimeva. Guido Astuti aveva una preparazione profonda per la vita politico-istituzionale, come è dimostrato da tutti i suoi studi, e si trovò quindi pronto quando fu chiamato, insieme al collega Storoni, per il Partito Liberale, a partecipare alla elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea Costituente.

Già nel 'Meridiano' aveva espresso simpatie per una legge di tipo proporzionale; una posizione che poi venne precisando con successivi articoli, molto lucidi, pubblicati anche su altri giornali, come 'L'Opinione': una posizione che era nettamente polemica nei confronti dell'uninominalismo di Einaudi; nettamente contrapposta. Astuti condivideva piuttosto le posizioni di Cattani, di Cassandro e dei vertici del Partito liberale. Parlando di lui all'Università di Roma, io ritenevo che si trattasse di lungimiranza, di avvedutezza destinata a conservare e garantire la sopravvivenza di un partito che non appariva molto forte, anche se ancora non si era cimentato nelle prove elettorali. Ma non era solo questo motivo di avvedutezza, d'istinto di conservazione, di sopravvivenza del partito di cui faceva parte, che, secondo me, spingeva Astuti verso

una scelta proporzionalistica, che poteva apparire del tutto contrastante con il suo retroterra culturale. Se c'era infatti un modello verso il quale il suo pensiero era fortemente critico - quasi richiamato solo per trarre convalida di soluzioni opposte - era quello accolto dalla costituzione di Weimar. Modello ad alcune impostazioni particolari del quale, però, ebbe invece poi ad aderire. Alcune di esse verranno accolte, non dalla Commissione Nenni-Selvaggi (Nenni era ministro per la Costituente), ma dalla Consulta. Questa posizione e questi avvicinamenti non derivano soltanto da una capacità di freddezza, di lungimiranza, di avvedutezza, ma derivano anche da un motivo politico più preciso, che fu messo in rilievo da Luigi Sturzo su 'Il Popolo', nel 1945, quando Sturzo si schierò decisamente, ancora, dalla parte della proporzionale. Si tratta di un motivo nettamente politico, ma con dei riflessi istituzionali. Che cosa diceva Sturzo in polemica con Einaudi? «Quanti poi pensano a un partito forte di maggioranza dovrebbero essere più cauti proprio considerando la situazione. Il Collegio uninominale, infatti, non potrebbe che avvantaggiare i partiti di massa e questi, allo stato attuale, non sono che la Democrazia Cristiana e le due formazioni marxiste, PC e PSIUP, che hanno costituito un fronte politico comune. Se queste due forze mantengono una tale unità o, peggio, dovessero fondersi, esse potrebbero aspirare ad avere la maggioranza, appena cessate le condizioni su cui si regge la coalizione del Comitato di Liberazione Nazionale. Se il collegio uninominale ci darà tale sorpresa, i liberali come il senatore Einaudi, che ne sono i caldeggiatori, ne saranno ben pagati». Ora, a parte il tagliente modo di esprimersi di Sturzo, rimane vero che una maggioranza propiziata da un sistema elettorale maggioritario, come quella che si sarebbe potuta altrimenti costituire, avrebbe dato caratteristiche profondamente diverse alla nostra Costituzione, assai meno liberal-democratiche di quelle che poi si sono avute. E per questo, anche quando Sturzo poi modificò in parte la sua posizione e si avvicinò a sistemi meno esasperatamente proporzionalisti, tuttavia pagava sempre il suo debito alla proporzionale, dicendo: «La proporzionale del '46 ci ha dato queste Istituzioni, ci ha dato questa Costituzione, senza di che non saremmo giunti a questo approdo». Astuti, come emerge anche del resto dai suoi scritti, al di là delle preoccupazioni di partito, vide le difficoltà della situazione generale in un'epoca in cui le cosiddette riforme di struttura si sarebbero potute concretare nella espropriazione, nella nazionalizzazione di tutta l'industria privata, come allora, anche in campo non marxista, si propugnava. E Astuti, in questo contesto,

cercò di realizzare una proposta che ha una sua profondità, perché tenta di conciliare l'esperienza dei partiti di massa, inevitabile, da lui riconosciuta come propria della vita contemporanea («non fatevi illusioni – diceva – nemmeno sulla uninominale, che vi liberi dalla disciplina di partito. Ai tempi di Giolitti non si ritorna, l'esperienza inglese dimostra che anche con l'uninominale i partiti di massa impongono la loro disciplina») con la valorizzazione dell'individuo, secondo le idee di Capograssi. E riteneva di raggiungere questo scopo insistendo molto sul voto di preferenza: temperare la proporzionale con il voto di preferenza, che immetteva un elemento di scelta personale. Sappiamo che poi questo istituto si è prestato a molti abusi; ma questo è il destino di molte istituzioni e di molti congegni giuridici, che nascono con certi obiettivi e che poi, per una sorta di eterogenesi dei fini, raggiungono risultati diversi, talvolta anche negativi. Ma rimane il valore profondo di questo tentativo di conciliare due impostazioni, vorrei dire, dottrinarie ed ideologiche, che in partenza parrebbero contrastanti ed incompatibili.

Nella relazione, che ho citato, al congresso liberale, Astuti compie una grande sintesi con forti capacità propositive, che anticipano alcuni tratti di quella che sarà poi la nostra Costituzione del '48. Innanzitutto, in tema di diritti di libertà, introduce la nozione di "riconoscimento". Questi diritti, queste libertà, non sono concessi dallo Stato: «Lo Stato non [li] concede, ma [li] riconosce, affermandone la intrinseca giuridicità, non in base a presupposti giusnaturalistici o metagiuridici, ma in quanto li considera come premessa o condizione essenziale ed originaria dell'ordinamento statale nel momento stesso del suo porsi in funzione di essi come ordinamento di diritto». Venendo al problema della libertà religiosa, che è quello che indubbiamente per la sua educazione alla scuola di Ruffini egli sentiva con grandissima intensità, si deve ricordare che Astuti si trovava in una posizione particolarmente delicata alla vigilia della Costituente, perché il Partito liberale era diviso, come noto, tra chi non voleva la menzione dei Patti Lateranensi nella Costituzione - come Croce, che si assentò, non partecipando alla seduta in cui avvenne la votazione dell'art. 7 (art. 5 del progetto) - e chi invece, all'opposto, era disposto a votare, e votò, quell'articolo. La posizione di Astuti era molto equilibrata: egli non voleva quella che poi tecnicamente è stata chiamata l'inserzione dei Patti Lateranensi; era contrario anche a quelle forme di clericalismo che interpretavano la libertà religiosa come compendio (il che può essere

solo per i credenti) della adesione alla verità rivelata; ma era anche più contrario alla libertà religiosa intesa al modo dei cosiddetti 'liberi pensatori' d'altri tempi, come un mezzo per combattere le credenze tradizionali del nostro popolo, per diffondere e far trionfare concezioni areligiose o antireligiose della vita. Egli voleva, sulle tracce del maestro Ruffini, rifiutando concezioni separatistiche, una giusta coordinazione tra società civile e società ecclesiastica. Credo che avrebbe visto con grande soddisfazione il modo pregnante in cui la Corte, in recenti pronunce, ha affermato il principio di laicità, che io vedo equipollente, in sostanza, al principio di libertà religiosa, così come Astuti lo intendeva. Perché la 'questione romana' doveva ritenersi chiusa per sempre dal Trattato, il Concordato doveva essere mantenuto, ma divenendo, come tutti i Concordati, suscettibile *temporum ratione habita* di essere migliorato nelle norme e nell'attuazione. Egli assumeva così una posizione di grandissimo equilibrio e di grande modernità.

L'altro aspetto che dimostra come egli non fosse un conservatore chiuso, e tanto meno un reazionario, concerne il problema dei "cosiddetti" (come egli li chiamava) diritti sociali. Nelle Costituzioni contemporanee sono inserite queste affermazioni per motivi umanitari, di giustizia sociale, che rappresentano l'unica luce di nobiltà, l'unica voce attiva nel disastroso bilancio del mondo contemporaneo (era questo aspetto che Astuti salvava di Weimar, in fondo). In tal modo si venivano ad elencare il diritto all'istruzione e all'assistenza pubblica, il diritto al lavoro e alla protezione del lavoro, il diritto alla casa, al riposo, allo svago: queste ed altre forme consimili esprimono la universale aspirazione delle folle verso un regime sociale in cui possa realizzarsi, se non una utopistica uguaglianza di condizioni materiali, almeno una tendenziale uguaglianza nelle posizioni di partenza, in cui sia garantito a tutti un minimo di benessere e siano eliminate le sperequazioni più odiose, gli sfruttamenti e i parassitismi di ogni genere. E allora, pur affermando che questi "cosiddetti" diritti vengono impropriamente qualificati come diritti - perché non sono agibili di fronte al giudice, esigibili di fronte a lui, in quanto la loro attuazione concreta esige un intervento positivo dello stato, condizionato da insopprimibili elementi di fatto, da esigenze finanziarie e così via - riconosceva che essi hanno reso possibile che si affacciassero sul proscenio del mondo della produzione e del lavoro nozioni che, in quel periodo, ancora non si immaginava nemmeno che potessero intervenire: «È chiaro che in qualsiasi situazione possiamo esigere dallo Stato

di garantirci la inviolabilità del domicilio di fronte alla forza pubblica, se non di fronte alla violenza privata, ma non possiamo esigere ugualmente dallo Stato un domicilio, anche quando la legge ne riconosce a ciascuno il diritto. Per questo, e proprio per una esigenza di chiarezza, noi vorremmo che si parlasse non di ‘diritti sociali’, ma piuttosto di ‘principi programmatici’ per l’azione dello Stato; che, in altri termini, accanto alla dichiarazione dei diritti individuali, si ponesse la dichiarazione dei doveri sociali e quindi delle funzioni che la coscienza contemporanea attribuisce alla collettività e allo Stato. Ma comunque si voglia chiamare – è questo il punto importante – e per quanto una loro integrale attuazione possa oggi apparire inevitabilmente lontana, tuttavia la nuova costituzione dovrà affermare senza esitazioni o mezzi termini questi grandi principi, queste grandi promesse di redenzione e di giustizia sociale». Al di là delle formule usate, Astuti non voleva relegare in un preambolo della Costituzione i diritti di libertà, e nemmeno i cosiddetti diritti sociali. E questo va oggi ricordato a chi taccia di populismo alcuni tratti della nostra Costituzione, anche a chi era alla Consulta, e quindi ha vissuto quella esperienza, e a chi rievoca quel periodo, in cui uomini che poi avrebbero avuto una evoluzione di pensiero, come Balladore Pallieri, auspicavano la nazionalizzazione globale di tutta l’industria privata, che andasse oltre la piccola e la media. Come è possibile accusare di populismo una Costituzione, quando, anche secondo il giudizio di un uomo così ricco di equilibrio, ma anche così sensibile alla realtà, si deve riconoscere che l’Italia, con i partiti, con le forze politiche che aveva, non poteva procedere alla formazione di una Carta Costituzionale come la legge fondamentale di Bonn, che è riuscita, in qualche modo, a evitare talune di queste formulazioni più di promessa, formulazioni che invece non ha potuto e non poteva non accogliere la nostra Costituzione, nel clima storico in cui è sorta? Non populismo, dunque, ma sensibilità di Astuti e dei costituenti a quella che era proprio la realtà della vita costituzionale e istituzionale italiana.

Questo spiega anche il cammino successivo di Astuti, quando abbandona la vita politica ed esercita soprattutto, oltre all’attività scientifica e accademica, l’attività professionale. La sua attività professionale ha alcuni sviluppi che trascendono l’aspetto della professione forense. Tutte le comparse (alcune delle principali, anzi, andrebbero riunite anch’esse in una pubblicazione) a difesa di certi poteri, di determinate facoltà degli Enti per l’attuazione della riforma agraria, dimostrano l’apertura di Astuti, e il

fatto che essa non è stata un'avventura individuale, perché con lui vi erano uomini sodali nel Partito liberale, come Giuseppe Medici, come Virgilio Andrioli, che si erano battuti su 'il Meridiano' per posizioni liberal-democratiche, e poi parteciparono all'esperienza della riforma agraria. E' presente qui un testimone di altissima levatura, come il prof. Santoro Passarelli, che può attestare come il fervore di quel periodo riformatore coinvolse nella fase di realizzazione e nello svolgimento dell'attività di assistenza, pur solo professionale, queste personalità, animate da un senso di apertura, da un senso di rifiuto di posizioni di conservazione gretta.

La concretezza di Astuti emerge poi dalla relazione ricordata - straordinaria, per i tempi - in cui anticipa posizioni sul procedimento amministrativo e sulla motivazione dei provvedimenti amministrativi, che, insieme con quelle di Jemolo, ispireranno poi quella che sarà, e che sta divenendo, la legge attuale sul procedimento amministrativo. Anticipa la famosa sentenza della Presidenza Sandulli n. 55 del '68 sulla non eternità, non perennità dei vincoli alla proprietà, ponendo l'alternativa o della indennizzabilità o della caduta di questi vincoli. Si tratta di pronunce che vengono dunque da lontano, che non sono improvvisate, come qualcuno può aver allora ritenuto.

Venendo alla forma di governo, ci sarebbe molto da dire sul contributo di Astuti a che la Corte Costituzionale si configurasse come un organo non politico, ma tecnico, nel senso di non soggetto, come per il controllo di costituzionalità in Francia nel '46, a una pura impronta di carattere politico-parlamentare. Il favore per la elezione indiretta - di tipo finlandese - da parte del popolo, del Presidente della Repubblica e il favore per l'istituto referendario, vengono testimoniati anche dall'esperienza di giudice costituzionale. La sua esperienza di politico costituzionale si conclude con quel suo discorso a Bari, alla presenza del presidente Pertini, in cui con grande coraggio prende posizione contro eccessi pansindacalistici, che gli procurarono alcune critiche, ma che poi, anche qui, la storia e i fatti hanno rivelato preoccupazioni più che fondate. Quando le posizioni di fatto si contrappongono troppo alle posizioni di diritto, egli sostiene che più che di carenze legislative, si tratti di carenze di potere politico; la carenza, più che delle leggi, è dei partiti, è delle forze politiche. Da qui discende la sua cautela anche rispetto alla cosiddetta 'ingegneria costituzionale ed elettorale', nel senso che una volta stabilite le istituzioni nella Carta repubblicana, egli era portato per natura e per studi a valorizzare i tratti di continuità anziché quelli della discontinuità. Tuttavia, uomo

sensibile com'era all'esperienza e all'evoluzione della vita, sarebbe stato certamente in grado di discernere il grano dal loglio e di vedere quello che sarebbe necessario per rendere più funzionale il nostro sistema costituzionale, senza passaggi frettolosi ed arditi da una Repubblica all'altra.

Come operatore costituzionale in questo palazzo, Astuti ha dato un contributo enorme, che io qui non posso che sintetizzare in tre richiami rapidissimi. Innanzitutto la sua sentenza – la sentenza della Corte (ma dico la sua perché veramente vi si impegnò allo stremo) - del 1973, con cui venne capovolta l'impostazione dei rapporti tra ordinamento italiano e comunità Europea. Quella sentenza poi è stata ulteriormente integrata, ma non superata veramente, in quanto vi si affermava la superiorità e la preminenza dei Regolamenti della Comunità Europea rispetto ad altre fonti nazionali. È una sentenza rivoluzionaria per i tempi, che ha anticipato anche decisioni di altri paesi; e credo che la fama di questa pronuncia sia rimasta. Più contestate furono le sentenze agrarie, in materia di enfiteusi, in cui si oppose all'applicazione dei metodi di affrancazione dei canoni enfiteutici anche ai contratti associativi, e alle leggi sui canoni di affitto agrario. Queste sentenze ebbero molte critiche, ma la realtà poi ha dato anche qui ragione ad Astuti, perché le leggi sugli affitti agrari non hanno avuto che scarsissima applicazione e probabilmente dovevano essere congegnate in modo ben diverso per raggiungere fini economicamente positivi. Ma che non fosse in Astuti una propensione cieca, o prevenuta per la proprietà, intesa in senso ottocentesco, è dimostrato da una tormentata sentenza in materia di INVIM, in materia di imposta sui trasferimenti della proprietà immobiliare. Tutta la materia portava Astuti alla dichiarazione di illegittimità, che invece non venne dichiarata per preoccupazioni di carattere generale, di equilibrio finanziario, nel periodo in cui l'inflazione celebrava i suoi malefici trionfi. Astuti seppe andare oltre alle preoccupazioni per l'assetto proprietario e trascenderli con una considerazione globale degli equilibri, anche istituzionali del paese. Non a caso, in un quadro molto meno drammatico, la Corte tedesca quasi nello stesso periodo si era rifiutata di entrare nella vicenda dell'inflazione.

Credo che Astuti sarebbe stato orgoglioso del giudizio che di lui, in un necrologio, ha dato Rosario Romeo: a proposito del discorso sulle autonomie e riferendosi in implicita polemica al discorso di Miglio, in Campidoglio nel 1965, per la celebrazione del centenario della grande unificazione legislativa, Romeo offre di Astuti un giudizio

profondo, veramente degno della persona che veniva ricordata: «In una materia dominata dalla improvvida ed antistorica polemica contro il centralismo, impegnata a cercare in una storia vecchia di un secolo argomenti contro i governi al potere, Astuti portò la luce rischiaratrice di un pensiero sistematico e tecnicamente controllato, attento ai nessi tra storia giuridica e storia della società e dell'economia, ma non disposto a sciogliere ogni problema storico e tecnico con il criterio semplicistico della contrapposizione tra progresso e reazione, tra destra e sinistra. In effetti, se dovessi definire in due parole Astuti, direi che è stato un cattolico liberale, aperto agli sviluppi di una democrazia in cui gli individui non anneghino nella massa e nella folla solitaria.»