

LUCIO PEGORARO

IN RICORDO DI EGIDIO TOSATO*

Ho sentito pronunciare il nome di Egidio Tosato, per la prima volta, da mia madre.

Sempre restia a ricordare il periodo dell'Università, la guerra partigiana, la cattura, la prigione e le sevizie subite (delle quali, come pure delle decorazioni avute, ho saputo, da testimonianze e da alcuni libri, solo dopo la sua morte), un giorno mi giustificò la sua scelta di non fare politica nel dopoguerra proprio con la disillusione che uomini come Tosato non vedevano riconosciuti, dalla classe politica emergente alla fine del conflitto, i meriti acquisiti nel campo della cultura, dell'impegno civico, dei trascorsi militanti.

Sul mio tavolo di lavoro c'è una coppa d'argento, dono di Tosato alla mamma in occasione delle sue nozze. Vi tengo le lettere di grandi costituzionalisti o filosofi oggi scomparsi, come Costantino Mortati, Paolo Biscaretti di Ruffia, Temistocle Martines, Paolo Barile, Livio Paladin, Guido Lucatello, Norberto Bobbio, Uberto Scarpelli, che con la sensibilità e la signorilità dei Maestri trovavano il tempo per rispondere al giovane studioso alla ricerca di suggerimenti e di critiche ai suoi primi lavori.

E a proposito di uno di essi – Uberto Scarpelli, fondatore della Scuola italiana di Filosofia analitica – mi sembra questa un'occasione propizia per ricordare che è stata Vicenza a dare i natali a chi, più d'ogni altro filosofo del diritto, ha saputo fondare un metodo di indagine originale valorizzando l'elemento semantico e ha innovato gli studi filosofico-giuridici epurandoli dalle scorie e delle commistioni con la morale e la politica, per perseguire – come recita il titolo di un suo famoso libro – un'“etica senza verità”. Mi piacerebbe che, anche se Scarpelli mai ebbe in Vicenza il radicamento che aveva Tosato, la Città che l'ha visto nascere non lo lasciasse nell'oblio per tanti anni, come è accaduto per l'allievo di Donato Donati.

Il secondo ricordo che ho della figura di Tosato è infatti legato agli sforzi (vani) che alcuni fecero nei primi anni '80 per dedicargli una

* Comunicazione letta il 7 aprile 2005 nell'Odeo Olimpico.

lapide commemorativa, o una via, e al tentativo altrettanto infruttuoso del professor Mario Galizia, ordinario a Roma nella Cattedra che fu di Tosato, di istituire accanto al premio nazionale per giovani studiosi a lui intitolato anche un premio "vicentino" per ricercatori delle Università venete dove il nostro Maestro aveva insegnato.

Il terzo ricordo si ricollega alle conversazioni intrattenute per oltre due decenni con Guido Lucatello, professore di Diritto costituzionale italiano e comparato e Preside della facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, che proprio da Tosato fu seguito nell'elaborazione di una tesi, assegnata dal Donati, sulla Costituzione repubblicana spagnola del 1931. Una tesi allora avveniristica, se solo si pensi che l'ideologia del tempo ripudiava, insieme al concetto di "democrazia", connotato negativamente, anche quello di decentramento e di regionalismo, dei quali era invece permeato il testo costituzionale spagnolo prematuramente cancellato dal colpo di Stato franchista. Non solo: come mi ricordava Lucatello – e come egli stesso fa intuire nel *Ricordo di Egidio Tosato (rileggendo le sue opere giuridiche padovane)*, in «Diritto e Società», n. 3-4, 1984, pp. 339 ss. –, l'indagine sugli ordinamenti stranieri testimoniava dei tentativi (anticonformisti) di guardare alle più significative esperienze (democratiche) straniere, a quell'"orto del vicino" che il regime preferiva invece mantenere in un cono d'ombra, per evitare ogni suggestione non "autarchica" anche nel mondo della scienza. Testimoniava altresì di quel fecondo *milieu* di studi comparatistici che era l'Università di Padova, e dei quali Tosato stesso fu un precursore, come testimoniano le sue vicende accademiche, che lo videro ricoprire anche la Cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Roma.

Dell'opera di Tosato, vorrei ricordare soprattutto un aspetto, che affiora per ciò che riguarda sia la sua attività di studioso, sia quella di costituente membro della Commissione dei 75.

Alludo alla circostanza che molti temi da lui trattati – prescindendo dunque dal metodo rigoroso utilizzato, come pure dalle soluzioni offerte – attestano la sua capacità di affrontare argomenti che *anche oggi* appaiono di viva attualità, quale sia la data di stampa o dell'impegno istituzionale.

Ciò appare evidente per temi quali il regime giuridico della radio-televisione e la "regionalizzazione" del servizio televisivo, che negli anni dal 1975-1977, epoca degli scritti in materia, erano centrali nel dibattito sulle libertà come lo sono oggi, sia pure in relazione ad aspetti allora meno inquietanti (il problema di una corretta informazione,

che Paladin definisce «il presupposto indispensabile della democrazia», non è più infatti la carenza di pluralismo derivante dalla concentrazione dell'informazione via etere in mano allo Stato, ma quello di un duopolio altrettanto limitativo del pluralismo – come ha ribadito il Garante per le telecomunicazioni il 3 marzo scorso –; un duopolio per giunta controllato da una stessa persona, parte direttamente, parte tramite la maggioranza parlamentare).

Ma l'attualità c'è anche in altri studi di Egidio Tosato, la cui lettura offre ancor oggi le basi per risolvere problemi contingenti con cui quotidianamente la dottrina e la politica sono chiamate a confrontarsi.

I problemi della statualità, della sovranità e della cittadinanza, innanzi tutto: indagati da Tosato in vari articoli che abbracciano il periodo dal 1932 agli anni '80 nell'ottica classica ereditata per il tramite di Donati dalla dogmatica tedesca, ma adeguati a una visione plurale e non solo statalistica della società, appaiono oggi importanti nelle ricerche dei teorici generali e dei costituzionalisti, costretti a rivisitarli alla luce delle profonde trasformazioni in atto. Per ciò che riguarda la sovranità, queste ultime sono determinate, da un lato, dall'erosione dall'alto della somma potestà di imperio dello Stato (basti pensare al ruolo attuale dell'Unione europea, e in genere alla globalizzazione); dall'altro – versante basso del problema – dallo smembramento di Stati, dalla federalizzazione e dalla regionalizzazione degli stessi. In relazione alla cittadinanza, studiata da Tosato soprattutto (ma non solo) con riferimento alle persone giuridiche, assistiamo oggi a un ridimensionamento del suo presupposto teorico, accolto dal costituzionalista vicentino, di "appartenenza allo Stato", a vantaggio di una rivalutazione dell'elemento rappresentato dall'utilità alle collettività territoriali, dal radicamento nel territorio, dalla contribuzione alle esigenze comuni (con un recupero dunque di una visione pre-statuale della cittadinanza quale, sia pure in altre forme, andò configurandosi nel diritto inglese a far tempo dalla *Petition of Rights* del 1620, ma di cui si trovano echi nel diritto francese rivoluzionario e persino nel Testo Unico della Legge comunale e provinciale del 1934, là dove taluni diritti sono conferiti non già ai cittadini ma ai contribuenti).

Attuale e quasi profetico (anche alla luce della "costituzionalizzazione" da poco operata) è altresì lo scritto risalente al 1959 sul principio di sussidiarietà: concetto, a mio modo di vedere, a-giuridico, in quanto insufficientemente determinato, che come altri consimili serve nondimeno quale criterio orientativo per l'autorità onde distribuire le competenze e i poteri; concetto che, nel formante normativo del diritto, ha fatto la sua comparsa ben dopo l'articolo pubblicato da Tosato su «Nuova Antologia» in quell'anno lontano. Vale a dire, a livello europeo con il Trattato di Maastricht, e a livello interno con la legislazione

di riforma, ordinaria e costituzionale, adottata a cavallo del millennio. Questo studio fu seguito da altri sui rapporti tra Stato, da una parte, e società civile o corpi intermedi, dall'altro.

Come è noto, l'opera più famosa di Egidio Tosato è quella dedicata alle leggi di delegazione: a proposito di riforme, ancora una volta non possiamo ignorare l'indole moderna di una monografia che ha rappresentato una pietra miliare negli studi costituzionalistici, al punto che per decenni nessun'altra vide la luce su tale tematica. Concepito nel 1932 per giustificare la delegazione al Governo, ma anche per individuare i limiti (come ricorda Lucatello nel *Ricordo* sopra citato), il testo in parola avrebbe potuto essere in parte obliato nella lunga stagione degli "incostituzionalissimi abusi" dei decreti-legge (Scarpelli): un modo di esercizio della legislazione di gran lunga preferito, fino a che la Corte costituzionale non ha finalmente osato censurarlo, alla legislazione delegata. La quale da allora, e in particolare a far tempo dalle cosiddette Leggi Bassanini, ha preso a essere il modo normale di legiferare, rinverdendo l'interesse per le tante problematiche affrontate da Tosato nel suo primo libro.

Infine (ma tacendo qui di altri lavori, e senza dimenticare che anche i suoi scritti sono permeati dall'anelito – diremmo oggi – di una governabilità nel quadro di una classica divisione dei poteri), va ricordato Egidio Tosato membro della Costituente: un membro un po' controcorrente rispetto alle proposte prevalenti, la cui idea di un esecutivo forte uscì dai lavori della Commissione dei '75 sconfitta, o quanto meno ridimensionata rispetto a quanto egli avrebbe voluto.

Dal tempo della Commissione Bozzi, sino alla Bicamerale e poi con le proposte di riforme costituzionali in atto, il tabù del Parlamento "centrale" e "tuttofare" ha cominciato a subire forti colpi di maglio, e auspicare il rafforzamento del Presidente della Repubblica o del *Premier* non è stato più considerato un delitto di lesa maestà. Anche l'esperienza comparatistica, sia nelle democrazie classiche sia in quelle nuove, sorte dopo il crollo dell'impero sovietico, dimostra che dopo la fase consociativa del cambiamento si manifesta ovunque l'esigenza di una *leadership* autorevole, responsabile e duratura.

Pure qui, dunque, Tosato sembra essere stato un precursore e un attento osservatore di realtà straniere dove, come nella Quarta Repubblica Francese, il Parlamento era ostaggio dei partiti politici e l'esecutivo non riusciva ad esprimere alcuno stabile indirizzo politico.

Peraltro, a quel tempo nell'Assemblea offrivano il loro apporto all'edificazione della Carta costituzionale personalità del calibro intellettuale e della statura morale di De Gasperi, Orlando, Nititi, Perassi, Croce, Martino, Ruini, Terracini, Sturzo, Basso, Jemolo, Nenni, Pertini, Laconi, Lussu, Calamandrei, Mortati, Togliatti, La Malfa,

Dossetti, La Pira... oltre allo stesso Tosato. Oggi non è così, e anche ciò spiega la strenua opposizione di quasi tutto il mondo accademico alla proposta di revisione in atto. Dovuta, più che a una pregiudiziale ideologica nei confronti di un rafforzamento del Governo (il tabù è caduto, abbiamo detto), a due fattori: la bassa qualità del testo proposto (non diversamente da quello partorito in sede di revisione del Titolo V), da un lato; e la sensazione che, contingentemente, è concreto il rischio che a usare dei nuovi poteri conferiti all'esecutivo non siano i De Gasperi, ma altri, in un quadro che Egidio Tosato non poteva configurare negli anni della Costituente. A usarli, per giunta, in una cornice che vede indeboliti gli organi di garanzia.

«La tesi del cosiddetto esecutivo forte» – ricorda Lucatello – in Tosato «non è [...], o non lo è primariamente, espressione di una preferenza politico-istituzionale; è la conseguenza logica che non poteva non essere tratta da chi aveva data per scontata la validità del modello statutale affermatosi nelle comunità politiche del mondo occidentale: democrazia rappresentativa articolata in Poteri costituzionalmente distinti e reciprocamente indipendenti».

«Poteri costituzionalmente distinti e reciprocamente indipendenti», appunto. E se allora i punti di riferimento per un Governo autorevole potevano essere alcune fra le personalità menzionate, che avrebbero dato garanzia di preservare l'indipendenza dei poteri, la distinzione tra politica ed economia, e in definitiva lo Stato e il suo "senso" tanto caro a Tosato, la fiducia che tale possa essere anche oggi la situazione non è da tutti condivisa.

I pochi lettori (come direbbero Manzoni e Bertolissi) che conoscono i miei libri sanno del *favor* con cui ho sempre guardato al rafforzamento del Presidente e del Governo, operato da De Gaulle e Debré nella Francia del 1958-62. Ma ho sempre pensato che la Francia ebbe la sorte di avere degli "statisti" a reggere un ordinamento con esecutivo rinforzato, come auspicava il Maestro vicentino.

Sono convinto che anche in ciò stia la preveggenza di Egidio Tosato: come nello studiare le leggi di delegazione in epoca fascista egli riuscì a «mettere in luce i limiti e i controlli a cui doveva ritenersi che il sistema [...] assoggettasse già allora» tale potere (Amato), così quale padre della Costituzione chiarì quali presupposti fossero indispensabili per l'esercizio di poteri forti da parte dell'esecutivo. In difetto dei quali, ogni richiamo al suo insegnamento per avallare con i pensieri di un autore classico operazioni di politica costituzionale configurerebbe un uso indebito, se non un millantato credito.