

L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO
DALLA CADUTA DEL FASCISMO
ALL'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

TESTI E DOCUMENTI

CON DUE SAGGI INTRODUTTIVI SUL PERIODO COSTITUENTE E SULLA COSTITUZIONE

a cura di VALERIO ONIDA



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 1991 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO 21 - TEL. 011/839.70.19

ISBN 88-348-0397-3

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA,
MICROFILM O ALTRI SISTEMI, SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

PREMESSA

La raccolta di documenti che si ripubblica nel presente volume fu composta, come è ricordato nella "presentazione", in occasione di un corso di diritto costituzionale italiano e comparato svolto nella Facoltà di scienze politiche dell'Università di Bologna e fu per la prima volta pubblicata nel 1976, sotto lo stesso titolo, dalla Cooperativa Libreria Universitaria Editrice di Bologna.

Si tratta per molta parte di testi legislativi, selezionati e ordinati con criteri sistematici: testi in prevalenza non più in vigore e quindi di interesse solo storico. Ad essi si aggiungono altri documenti di significato storico, come resoconti dell'Assemblea Costituente e stralci di materiali preparatori per l'elaborazione della Costituzione. Tuttavia la singolare rilevanza del periodo costituente (e, più ampiamente, del periodo di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento), la circostanza che la legislazione di quel periodo ha riflesso e caratterizzato vicende fra le più decisive per le sorti dello Stato italiano, che ne hanno fissato per molto tempo e ancora oggi i caratteri, e infine la constatazione che si tratta di materiale oggi di non agevole consultazione, mi ha indotto a ritenere di qualche interesse la ripubblicazione della raccolta di documenti.

Ad essa si premettono due saggi più recenti, redatti per il Digesto (IV edizione) e qui riprodotti col consenso dell'UTET – che ringrazio per questo – con l'inserimento, nel primo, di rinvii alla parte documentale.

Si tratta rispettivamente della voce "Costituzione provvisoria" in cui, oltre ad alcune linee generali, si illustrano in sintesi le vicende dell'ordinamento transitorio, documentate dal materiale pubblicato in questo volume; e della voce "Costituzione italiana", in cui si espongono genesi, vicende, caratteri e contenuti essenziali del testo costituzionale, che resta il prodotto conclusivo e principale – sul piano normativo – della vita di quello stesso ordinamento provvisorio.

Ringrazio il dr. Giovanni Guiglia per la paziente opera di redazione e di correzione.

* * *

Si torna a parlare oggi nel nostro paese, da qualche parte, dell'esigenza di una nuova "fase costituente": andando forse al di là, con ciò, di una ragionevole domanda di aggiornamento e di revisione delle norme fondamentali che reggono le nostre istituzioni.

Ma una fase costituente non può che essere il frutto di processi storici profondi, incisivi e tali da coinvolgere in un senso o in un altro le istituzioni, le strutture e le forze sociali e politiche del paese.

Rileggere le testimonianze di quella che è stata davvero una fase costituente, che ha prodotto, dopo le vicende della guerra e della Resistenza, la Carta fondamentale del 1948, può forse aiutare a collocare nella sua dimensione più giusta – senza enfasi e drammatizzazioni fuori luogo – anche il dibattito odierno sulle istituzioni della Repubblica italiana; e a capire perché quel testo costituzionale – certo datato, come tutti – ha un solido ancoraggio nella storia del paese e, probabilmente, una perdurante vitalità, maggiore di quella che certi troppo frettolosi critici di oggi vorrebbero attribuirle.

Valerio Onida

Milano, settembre 1991

PRESENTAZIONE

La presente raccolta riunisce materiali di documentazione sulle vicende costituzionali italiane dal luglio 1943 al termine dei lavori della Assemblea Costituente: sul periodo, cioè, in cui si compì il passaggio dal fascismo all'ordinamento costituzionale repubblicano.

Si tratta di testi e documenti utilizzati nell'ambito di un corso monografico – avente ad oggetto appunto tali vicende – svolto nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna negli anni accademici 1974–75 e 1975–76.

La raccolta è divisa in due parti. La prima contiene principalmente i provvedimenti legislativi aventi rilevanza costituzionale, emanati nell'arco di tempo indicato, suddivisi per periodi: il periodo badogliano; gli anni della tregua istituzionale e dei governi del C.L.N. fino alla elezione dell'Assemblea Costituente; il periodo di funzionamento di quest'ultima (un capitolo è inoltre dedicato alla Repubblica sociale italiana). E', come si vede, la periodizzazione già trent'anni fa tracciata dai primi studiosi che dedicarono analisi di tipo istituzionale a quel breve ma decisivo periodo della storia italiana (Mortati, Calamandrei): salvo che non si è ritenuto di dare visibile autonomia al periodo di incertezza e di conflitto seguito all'8 settembre 1943 fino alla conclusione del patto di tregua istituzionale, nell'aprile successivo.

All'interno dei due periodi più lunghi il materiale è suddiviso per argomenti, e all'interno di questi è collocato in ordine cronologico. La sistematica è certo approssimativa e discutibile, ma è stata scelta in funzione della comodità di consultazione, onde consentire di cogliere sia la successione dei vari provvedimenti, sia il quadro dell'evoluzione e della disciplina relative ai diversi aspetti esaminati.

Si è ritenuto, anche a prezzo di rendere più voluminosa la raccolta, di pubblicare i provvedimenti legislativi nel loro testo integrale, evitando di operarne stralci, perchè ogni scelta in questo senso avrebbe rischiato di essere arbitraria e di mutilare il valore documentativo dei materiali; e perchè sembra in ogni caso buon criterio metodologico, quando si utilizzano testi legislativi, averli presenti nella loro completezza. Per analoghe ragioni, nella scelta dei testi da pubblicare, pur dovendo evidentemente operare una cernita, si è seguito un criterio di una certa larghezza nell'apprezzarne il rilievo costituzionale, sia con riguardo al loro oggetto che con riguardo all'importanza del loro contenuto. Ciò non toglie naturalmente che, come ogni scelta, essa abbia una certa dose di arbitrarietà e possa aver lasciato delle lacune.

Come si è detto, si tratta essenzialmente di materiali legislativi. Si è però aggiunto qualche documento di altra natura ma di particolare rilievo, pur se per questo aspetto la raccolta è assai più limitata. Si è ritenuto peraltro di includere con la maggior larghezza possibile il testo dei dibattiti svoltisi all'Assemblea Costituente sui poteri dell'Assemblea stessa, sull'organizzazione dei suoi lavori e sulle disposizioni che ne hanno prorogato la durata: ciò sia per il rilievo intrinseco soprattutto di taluno tra questi dibattiti (come quello sui poteri dell'Assemblea), sia perchè si tratta di materiali di non facilissima consultazione, essendo fra l'altro, come è noto, in parte esclusi dalle ristampe dei resoconti dell'Assemblea finora pubblicate, che sono limitate ai lavori preparatori del testo costituzionale.

Nella seconda parte sono raccolte alcune parti delle relazioni presentate all'Assemblea Costituente dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituente, e delle relazioni, pubblicate congiuntamente alle prime, della Commissione per la riforma dell'amministrazione istituita presso la Presidenza del Consiglio.

Si tratta in realtà di un solo frammento di una documentazione sui lavori preparatori della Costituzione, che in un primo tempo si era pensata più ampia, e costituita anche, fondamentalmente, da documenti sui programmi costituzionali dei partiti nonché, ovviamente, sui lavori della Costituente. Questo programma più ampio è stato abbandonato, perchè la sua realizzazione avrebbe richiesto non meno di un volume a sè stante, e perchè la ricerca e la scelta della documentazione relativa ai partiti non erano state terminate. Tuttavia, riservando ad un eventuale volume successivo il compimento del disegno accennato, si è ritenuto di offrire fin d'ora una documentazione sugli studi preparatori "ufficiali" della Costituzione, sia per ragioni didattiche, sia perchè si tratta di testi certamente assai importanti e rappresentativi del dibattito dell'epoca, e non sempre di agevole reperimento.

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	V
<i>Presentazione</i>	VII

DUE SAGGI INTRODUTTIVI

1. La nascita della Repubblica	XIII
2. La Costituzione della Repubblica italiana	XIX

TESTI E DOCUMENTI

Parte I

Atti ed eventi costituzionali

Cap. I – Dal 25 luglio all’8 settembre 1943: il tentativo di restaurazione monarchica	11
Cap. II – La Repubblica sociale italiana	14
Cap. III – Dall’8 settembre 1943 al 2 giugno 1946: la tregua istituzionale e la preparazione del nuovo ordinamento costituzionale	26
§ 1. Il governo di Brindisi	26
§ 2. La prima costituzione provvisoria e i governi del C.L.N.	30
§ 3. Le sanzioni contro il fascismo e l’epurazione	46
§ 4. L’ordinamento regionale	63
§ 5. Il diritto di voto	70
§ 6. Amministrazioni locali ed elezioni amministrative	71
§ 7. La consulta nazionale	79
§ 8. La preparazione della Costituente e la seconda costituzione provvisoria	83
Cap. IV – Dal 2 giugno 1946 al 31 gennaio 1948: la Costituente	94
§ 1. La Repubblica	94
§ 2. La composizione dell’Assemblea Costituente	96
§ 3. I primi adempimenti dell’Assemblea Costituente	105
§ 4. Gli articoli aggiunti al regolamento e il dibattito sui poteri dell’Assemblea	108
§ 5. Le proroghe della durata dell’Assemblea	135
§ 6. L’elezione di Terracini alla presidenza dell’Assemblea – 6 febbraio 1947	157
Cap. V – Dal 2 giugno 1946 – al 31 gennaio 1948: i Governi	160
§ 1. Il 2° Governo De Gasperi – Seduta del 15 luglio 1946	160
§ 2. Il 3° Governo De Gasperi – Seduta dell’8 febbraio 1947	163
§ 3. Il 4° Governo De Gasperi – Seduta del 9 giugno 1947	165

Cap. VI – Dal 2 giugno 1946 al 31 gennaio 1948: leggi di rilievo costituzionale	168
§ 1. Organizzazione dello Stato	168
§ 2. Libertà dei cittadini e norme in materia penale	170
§ 3. Le sanzioni contro il fascismo e l'epurazione	176
§ 4. L'ordinamento regionale	179
§ 5. Il diritto di voto	181
§ 6. I rapporti internazionali	186
Cap. VII – La Costituzione e le prime leggi di attuazione	188
Appendice alla Parte I – Ministeri	217

Parte II

Gli studi preparatori della Costituente

Cap. VIII – Gli studi curati dal Ministero per la Costituente	221
---	-----

DUE SAGGI INTRODUTTIVI

1. LA NASCITA DELLA REPUBBLICA*

Bibliografia: la storia costituzionale del periodo transitorio che portò alla Costituzione repubblicana del 1948 si trova tracciata analiticamente e completamente in CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei e Levi, Firenze, 1950, LXXXIX ss.

Un'analisi approfondita, condotta all'epoca sui problemi del periodo di transizione si trova in MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, e ora in *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere Costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, 3 ss. (in particolare la parte III, *Il Problema della Costituente nell'Italia di oggi*).

Si vedano inoltre, fra gli altri, su diversi aspetti, BON VALSASSINA, *La decadenza dell'ordinamento statutario*, Roma, 1949; GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950; AMORTH, *Problemi costituzionali: dallo Statuto albertino alla costituzione della Repubblica italiana*, in *Questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, a cura di Rota, Milano, 1951.

Per quanto riguarda in particolare il problema dei poteri dell'assemblea costituente cfr. in particolare gli scritti di MORTATI, *Sui poteri dell'assemblea costituente in materia legislativa*, RDP, 1946, ora in *Raccolta di scritti*, I, cit., 365 ss.; *Sui limiti all'attività della Costituente*, in *Quaderni d'oggi. La riforma politica*, marzo 1946, ora in *Raccolta di scritti*, I, cit., 387 ss.; *Ombre sulla Costituente*, in *Lo Stato moderno*, 20-11-1946, ora in *Raccolta di scritti*, cit., 409 ss.; *Costituente e ordinamento provvisorio dello Stato*, in *Idea*, luglio 1946, ora in *Raccolta di scritti*, I, cit., 441 ss.

Legislazione: si fa rinvio al testo e alle note.

Sommario: 1. Cos'è una Costituzione provvisoria. – 2. Disciplina del processo costituente e ordinamento provvisorio dello Stato. – 3. La transizione al regime costituzionale italiano vigente: il tentativo di restaurazione statutaria. – 4. Il patto di tregua istituzionale e la prima «Costituzione provvisoria». – 5. I principali provvedimenti legislativi in materia costituzionale nella prima fase del periodo transitorio. – 6. La legge per l'elezione dell'assemblea costituente e la seconda «Costituzione provvisoria». – 7. L'avvento della Repubblica. – 8. L'elezione dell'assemblea costituente e la sua attività. – 9. I principali provvedimenti legislativi in materia costituzionale durante il periodo della Costituente. – 10. Le forme degli atti legislativi nel periodo transitorio.

1. *Cos'è una Costituzione provvisoria.*

Il carattere di provvisorietà di una Costituzione non è correlato alla circostanza che, di fatto, un dato complesso di norme costituzionali rimanga in vigore solo per poco tempo, in situazione di precarietà, e sia poi sostituito da altro assetto più stabile: ma unicamente al fatto che un determinato assetto costituzionale si ponga esso stesso come transitorio e destinato a lasciare il posto ad un altro assetto definitivo.

In questo senso può accadere che una Costituzione, che si proponga come definitiva, di fatto non riesca ad affermarsi stabilmente e venga sostituita dopo poco tempo (è il caso di alcune Costituzioni post-rivoluzionarie in Francia); e viceversa che un assetto costituzionale sorto esplicitamente come provvisorio poi si stabilizzi e finisca per durare nel tempo oltre quanto era stato previsto (è il caso delle leggi costituzionali del 1875 che ressero la Francia della 3ª Repubblica).

Ciò che caratterizza la Costituzione provvisoria è dunque il suo essere a priori limitata nel tempo in quanto volutamente destinata ad essere sostituita da un'altra Costituzione definitiva.

Si fa luogo in genere ad una Costituzione provvisoria quando l'assetto costituzionale preesistente è crollato o è del tutto inutilizzabile, anche in via transitoria, e dall'altra parte la configurazione e l'impianto della nuova Costituzione definitiva comportano lo svolgimento di processi che non si esauriscono in tempi brevi, onde sorge l'esigenza di dar vita ad un ordinamento provvisorio, destinato a durare per il tempo necessario a perfezionare il nuovo assetto definitivo: oppure quando il nuovo assetto è bensì definito, ma non è ancora attuato onde in via transitoria si applicano regole diverse da quelle in esso previste, o si applica una parte soltanto di tali regole.

Nel primo caso l'assetto transitorio risulta assai spesso da una parte dell'assetto preesistente venuto meno, riutilizzata in funzione

esplicitamente provvisoria, e integrata da nuove regole, organi o istituti, in attesa che si compia il processo costituente destinato a dar vita al nuovo ordine.

Nel secondo caso è spesso la nuova Costituzione che stabilisce, per il periodo di non piena attuazione della stessa, le norme transitorie destinate ad applicarsi fino a che quell'attuazione si verifichi.

Questa seconda evenienza, pur non infrequente, non viene nemmeno per solito classificata come ipotesi di Costituzione provvisoria, perché è la stessa Costituzione definitiva che contiene le norme transitorie; tuttavia non si può negare che sussistano anche in questo caso i caratteri che abbiamo detto essere propri di una Costituzione transitoria.

Nella prima ipotesi (di attesa o di pendenza del processo costituente) la Costituzione provvisoria assolve per solito ad una duplice funzione: da un lato stabilisce le regole destinate a disciplinare lo stesso processo costituente (cioè il processo di formazione del nuovo assetto costituzionale definitivo), stabilendone le condizioni, le forme e le modalità; dall'altro lato detta le regole destinate a disciplinare l'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato, non suscettibili di interruzione, per il periodo che precede l'entrata in vigore della Costituzione definitiva.

La Costituzione provvisoria è dunque spesso costruita con materiali provenienti dal passato (dall'ordinamento venuto meno), ma è proiettata verso la creazione del futuro (il nuovo ordinamento definitivo); e frattanto assolve al compito di regolare nel presente lo svolgimento dei rapporti e delle funzioni fondamentali dello Stato.

2. *Disciplina del processo costituente e ordinamento provvisorio dello Stato.*

Proprio per il loro carattere transitorio, le Costituzioni provvisorie non vengono per solito consacrate in un documento solenne, che porti il nome di Costituzione: ciò che viene riservato invece alle Costituzioni destinate ad essere definitive.

Esse quindi risultano piuttosto da atti normativi, spesso plurimi, non espressamente qualificati come di carattere costituzionale.

Tuttavia è sempre possibile identificare un nucleo di regole, che nel loro insieme possono considerarsi come «la Costituzione» provvisoria. Si tratta appunto, come si è detto, da un lato, delle regole che disciplinano il processo costituente, cioè il processo di costituzione del nuovo ordinamento costituzionale definitivo; dall'altro lato delle regole che disciplinano i rapporti fondamentali e l'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato nel periodo di transizione. Per quanto riguarda il primo aspetto, si tratterà delle norme che prevedono il «chi» e il «come» è chiamato a formare e deliberare la nuova Costituzione definitiva: e così la formazione di appositi organi costituenti; le forme, i modi ed eventualmente i criteri sulla base dei quali essi procederanno a dar vita alla nuova Costituzione; le eventuali condizioni e modalità per la convocazione del corpo elettorale al fine di adottare decisioni costituenti o di dar vita ad organi costituenti; i procedimenti per l'entrata in vigore della nuova Costituzione; e così via.

Si tratta delle regole che costituiscono il fondamento normativo della legittimità dell'ordinamento definitivo che scaturirà dal processo costituente.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, è possibile individuare nell'assetto costituzionale transitorio un sistema provvisorio di organi – preesistenti o nuovi – cui sono attribuite le funzioni fondamentali dello Stato; e un sistema provvisorio di fonti, cioè di procedimenti cui viene attribuita l'idoneità a porre in essere nuove norme dell'ordinamento provvisorio medesimo.

Non è escluso che, costituendosi l'ordinamento definitivo, quest'ultimo riconosca e faccia proprie non solo le norme dell'ordinamento provvisorio che hanno disciplinato il processo costituente, ma anche norme poste in funzione delle esigenze del periodo transitorio, e la cui efficacia viene ad estendersi in tal modo al di là di questo.

3. *La transizione al regime costituzionale italiano vigente: il tentativo di restaurazione statutaria.*

In particolare, a noi interessa quella «Costituzione provvisoria» – o meglio, come vedremo, interessano quelle Costituzioni provvisorie – che hanno preceduto immediatamente l'avvento della Costituzione repubblicana del 1948.

Questa, com'è noto, è sorta da un processo costituente lungo e

*Il presente saggio riproduce, con rinvii fra parentesi quadre ai documenti qui pubblicati, la voce «Costituzione provvisoria» pubblicata nel *Digesto*, IV ed., Discipline pubblicistiche, vol. IV, Torino, 1990.

complesso, apertosi e svoltosi al di fuori del quadro del vecchio ordine statutario-fascista, in vigore fino al 1943. Durante questo periodo, appunto, fu in vigore un regime di transizione, o meglio sono individuabili una serie di regimi di transizione succedutisi l'uno all'altro in apparente continuità fra di loro e rispetto al regime preesistente. Solo con l'entrata in vigore e la prima attuazione della Costituzione repubblicana, ancora una volta secondo una linea di continuità formale col passato, si è passati al nuovo ordinamento definitivo.

Il punto di partenza di questo processo si colloca al 25-7-1943, data del «colpo di Stato» con il quale il Re Vittorio Emanuele III, poche ore dopo il voto di sfiducia al Capo del Governo Benito Mussolini, adottato a maggioranza dal Gran Consiglio del Fascismo (organo di rilievo costituzionale del regime, previsto dalla l. 9-12-1928, n. 2963, e da successive leggi), revocò Mussolini dalla carica di Capo del Governo sostituendolo col Maresciallo Badoglio, il quale formò un governo di tecnici e di militari. Il Governo Badoglio, utilizzando la potestà legislativa d'urgenza riconosciuta dalla legge dell'epoca (art. 18 l. 19-1-1939, n. 129), ma in realtà rompendo con il sistema costituzionale nel momento stesso in cui ne modificava alcuni istituti, condusse sul piano legislativo quello che fu definito il tentativo di «restaurazione monarchica» (1), cioè il tentativo di ritornare all'ordinamento statutario qual era in vigore fino all'avvento del fascismo, «depurandolo» dalle sovrapposizioni create dal regime fascista.

Così furono soppressi il Tribunale speciale per la difesa dello Stato (r.d.l. 29-7-1943, n. 668) [v. p. 11], il Partito nazionale fascista (r.d.l. 2-8-1943, n. 704) [v. p. 11], il Gran Consiglio del Fascismo (r.d.l. 2-8-1943, n. 706) [v. p. 12], gli organi «corporativi» (r.d.l. 9-8-1943, n. 721) [v. p. 12].

In particolare, con il r.d.l. 2-8-1943, n. 705 [v. p. 12], fu sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni e fu disposto che si sarebbe provveduto, «nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio della nuova legislatura»: dove era particolarmente evidente l'intento di ripristinare, quasi passando sopra a tutto quello che il fascismo aveva portato di nuovo, la continuità con la tradizione parlamentare dello Statuto nell'epoca prefascista.

Questo tentativo, come si vedrà subito, durò poco, e si rivelò sostanzialmente velleitario.

A sua volta, per altro verso, ebbe vita effimera, anche se meno breve, l'ordinamento della «Repubblica sociale italiana» fondata dal fascismo nel nord dell'Italia, sotto la protezione delle forze armate tedesche, e che pretese anch'esso di costituirsi e di innovare a partire dall'ordinamento statale preesistente, pur adottando la forma repubblicana: così si ricostituì il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, (decreto legislativo del Duce 3-12-1943, n. 794) [v. p. 15]; si riconobbe giuridicamente il partito fascista repubblicano e si riorganizzarono le associazioni già dipendenti dal partito nazionale fascista (decreto legislativo del Duce 23-1-1944, n. 38) [v. p. 16]; per altro verso si dispose lo scioglimento e l'abolizione del Senato «in attesa delle decisioni della Costituente» (decreto legislativo del Duce 29-9-1943, n. 867) [v. p. 15].

Da tutte le parti, insomma, si cercò di farsi schermo della continuità per perseguire disegni di riassetto istituzionale diversi e opposti.

4. *Il patto di tregua istituzionale e la prima «Costituzione provvisoria».*

Mentre la vicenda della RSI rimane conclusa in se stessa, esaurendosi con la liberazione del nord del paese, l'assetto costituzionale quale risultò dal colpo di Stato del 25-7-1943 fu messo subito in discussione dai partiti antifascisti. Questi, riuniti nel Comitato di liberazione nazionale (e al nord nel Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia), subito dopo l'armistizio dell'8-9-1943 uscirono allo scoperto e, da un lato, respinsero espressamente il tentativo del Re di incanalare i mutamenti istituzionali nell'alveo delle vecchie istituzioni statutarie recuperate, rivendicando la necessità di un processo costituente nuovo ed aperto; dall'altro lato posero apertamente la propria candidatura a guidare il processo politico e costituzionale di rinnovamento, come forze egemoni del postfascismo.

(1) Cfr. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950, XCII.

In particolare i partiti antifascisti, e fra di essi in special modo quelli di orientamento più radicale, ma anche la democrazia cristiana, posero subito quella che apparve, sul piano costituzionale, la questione dominante della transizione dal vecchio ordinamento crollato al nuovo da costruire: la «questione istituzionale», vale a dire il problema se il nuovo Stato dovesse essere ancora retto dalla Monarchia sabauda, o se, dopo la compromissione di questa col fascismo, non si dovessero realizzare nuove istituzioni repubblicane.

Tutti peraltro furono consapevoli che la divisione del paese su questo problema non avrebbe dovuto impedire l'unificazione delle forze nella lotta per la liberazione e la definitiva sconfitta del fascismo, nè quindi la collaborazione fra partiti antifascisti e monarchia nella fase transitoria. Questa consapevolezza, accompagnata peraltro dalla fermezza nel respingere un compromesso sostanziale col vecchio regime, condusse, dopo una fase di stallo e non poche tensioni, al «patto di tregua istituzionale», stipulato nell'aprile del 1944, dal quale prese origine il processo costituente.

Gli elementi del patto fra Monarchia e CLN furono: la decisione di convocare, dopo la fine delle ostilità, un'assemblea costituente; il rinvio, fino ad allora, della soluzione della questione istituzionale; l'allontanamento del Re Vittorio Emanuele III, con l'attivazione di una «luogotenenza» provvisoria a favore del figlio Umberto per l'esercizio delle funzioni regie fino alle decisioni sul nuovo ordinamento; l'ingresso degli esponenti dei partiti antifascisti del CLN nel Governo, e alla guida di esso, per tutta la fase transitoria.

Con un proclama letto a Radio Bari il 12-4-1944 [v. p. 30] il Sovrano annunciava la decisione di ritirarsi dalla vita pubblica e di nominare «luogotenente generale» il figlio Umberto.

Il 22-4-1944 si costituiva il secondo governo Badoglio [v. p. 217], nel quale entrarono per la prima volta esponenti di partiti del CLN (fra cui Croce, Sforza, Togliatti). Tuttavia l'attuazione del passaggio di poteri al luogotenente, nonché più in generale dell'accordo di «tregua istituzionale», fu rinviata al momento della liberazione di Roma.

Avvenuta questa, il 4-6-1944, con r.d. 5-6-1944, n. 140 [v. p. 30] il Sovrano nominò il figlio luogotenente generale, stabilendo che questi «sulla relazione dei ministri responsabili», avrebbe provveduto in nome del Re «a tutti gli affari dell'amministrazione, e avrebbe esercitato tutte le prerogative regie, nessuna eccettuata, firmando i reali decreti i quali saranno controsegnati e vidimati nelle solite forme».

Il 18-6-1944 [v. p. 217] si costituì il primo governo interamente formato dagli esponenti dei partiti antifascisti, presieduto dal Presidente del CLN Ivanoe Bonomi, e nel quale entrarono i maggiori esponenti dei partiti medesimi (da Croce a De Gasperi, a Ruini, a Saragat, a Sforza, a Togliatti, a Tupini).

Pochi giorni dopo, con il d. legge lt. 25-6-1944, n. 151 [v. pp. 31, 32], furono poste le basi giuridiche del processo costituente, esplicitando la «decisione costituente» e ponendo in essere quella che a buon diritto si considera la prima «Costituzione provvisoria» del nuovo Stato.

Con l'art. 1 di tale decreto legge, infatti, si stabilì che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali» sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tale fine avrebbe eletto, «a suffragio universale e diretto, una assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato». Per «i modi e le procedure» si faceva rinvio ad un successivo provvedimento.

L'art. 2 abrogava esplicitamente la disposizione del r.d.l. n. 705 del 1943 [v., rispettivamente, p. 32 e p. 12], che prevedeva l'elezione di una nuova Camera dei deputati.

Con l'art. 3 si prevedeva che i Ministri e i sottosegretari di Stato giurassero sul loro onore «di esercitare la loro funzione nell'interesse supremo della Nazione e di non compiere, fino alla convocazione dell'assemblea costituente, atti che comunque pregiudichino la soluzione della questione istituzionale»: col che si rendeva esplicito il patto di tregua stipulato fra il Re e i partiti antifascisti.

Gli artt. 4 e 5 stabilivano le forme e le procedure per gli atti legislativi e gli altri decreti luogotenenziali.

Questo assetto istituzionale caratterizzò la lunga fase finale della guerra di liberazione, mentre al primo governo Bonomi ne succedeva un secondo pure presieduto dallo stesso esponente del CLN [v. p. 217].

5. *I principali provvedimenti legislativi in materia costituzionale nella prima fase del periodo transitorio.*

Dopo la liberazione si costituì (il 21-6-1945) il Governo Parri [v.

pp. 217, 218], sostituito il 10 dicembre dal primo Governo De Gasperi [v. p. 218], e si iniziò una nuova fase non poco travagliata, segnata da conflitti fra i partiti del CLN anche (pur se non solo) sui programmi e sulle misure istituzionali.

In questa fase centrale del periodo transitorio furono varate sia ulteriori norme che disciplinavano l'assetto costituzionale transitorio, sia norme che si ponevano già come elementi del nuovo assetto costituzionale o ne anticipavano taluni profili.

Sotto il primo aspetto – a parte quanto si dirà fra breve sui decreti legislativi concernenti l'assemblea costituente e il referendum istituzionale – è da ricordare la istituzione della consulta nazionale, avvenuta col d.l.it. 5-4-1945, n. 146 [v. p. 79].

La consulta era formata da membri nominati dal Governo ma designati «dai maggiori partiti politici», «fra ex parlamentari antifascisti» e «fra appartenenti a categorie ed organizzazioni sindacali, culturali e di reduci» (art. 5 d.l.it. n. 146 del 1945: tale composizione fu poi specificamente disciplinata dal d.l.it. 30-4-1945, n. 168) [v. p. 79].

La consulta era chiamata a dare «pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che le vengono sottoposti dal Governo»; il parere era obbligatorio su progetti di bilancio e sui rendiconti consuntivi, in materia di imposte, salvi i casi d'urgenza, e sulle leggi elettorali (art. 1 d.l.it. n. 146 del 1945). Fu nell'esercizio di tale ultima competenza consultiva che la consulta discusse a lungo il progetto di legge elettorale per l'elezione dell'assemblea costituente, tradottosi nel d.l.it. 10-3-1946, n. 74 [v. p. 83 ss.].

Col successivo d. lt. 31-7-1945, n. 443 [v. pp. 80, 81] fu istituito il Ministero per la consulta nazionale, col compito di promuovere la normativa in materia e di mantenere i rapporti fra il Governo e la consulta medesima. Pochi mesi dopo, con d.l.it. 22-12-1945, n. 826 [v. pp. 82, 83], il Ministero fu soppresso, e in sua vece fu creato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un «ufficio per le relazioni con la consulta nazionale» (a sua volta poi soppresso col d.l.c.p.s. 2-8-1946, n. 60) [v. p. 168]. Fra i provvedimenti legislativi che anticiparono alcuni aspetti del nuovo assetto istituzionale definitivo vanno ricordati almeno i seguenti:

a) il d.l.it. 28-9-1944, n. 247 [v. p. 70], che ordinò la compilazione delle liste elettorali in base alla disciplina già recata dalla legge elettorale politica del 1919 (ulteriore elemento di continuità con l'ordinamento prefascista); e il fondamentale d.l.it. 1-2-1945, n. 23 [v. pp. 70, 71], che estese alle donne il diritto di voto alle stesse condizioni degli uomini, ordinando la compilazione delle liste elettorali femminili;

b) il r.d.l. 4-4-1944, n. 111 [v. p. 71], poi modificato dal d. lt. 10-8-1944, n. 177 [v. p. 71], con «norme transitorie per l'amministrazione dei Comuni e delle Provincie», il d.l.it. 7-1-1946, n. 1 [v. p. 71 ss.], sulla «ricostituzione delle amministrazioni comunali su base elettiva» (poi modificato e integrato dal d.l.it. 10-3-1946, n. 76) [v. p. 78], che pose le basi del sistema elettorale comunale rimasto in vigore fino ad oggi, e sul cui fondamento si svolsero nel marzo e nell'aprile 1946 le prime consultazioni elettorali del dopoguerra, appunto per l'elezione dei Consigli comunali [v. pp. 78, 79]. Tali provvedimenti fra l'altro richiamarono parzialmente in vigore le norme del t.u. 4-2-1915, n. 148 della legge comunale e provinciale (già abrogata dal t.u. n. 383 del 1934), che tuttora disciplina alcuni aspetti della materia;

c) alcuni provvedimenti che avviavano l'esperienza regionale in quelle che sarebbero diventate le Regioni a statuto speciale: il r.d.l. 27-1-1944, n. 21 («Istituzione dell'alto Commissariato della Sardegna») [v. pp. 63, 64]; il r.d.l. 16-3-1944, n. 90, con norme integrative del precedente [v. p. 64]; il r.d.l. 18-3-1944, n. 91 («Istituzione di un alto Commissariato per la Sicilia») [v. pp. 64, 65]; il d.l.it. 28-12-1944, n. 416 («Provvedimenti regionali per la Sicilia») [v. p. 65 ss.]; il d.l.it. 7-9-1945, n. 545 («Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta») [v. pp. 67, 68]; e soprattutto il r.d.lgs. 15-5-1946, n. 455, che approvò lo Statuto speciale della Regione Siciliana, tuttora in vigore [v. p. 68 ss.];

d) il r.d.lgs. 31-5-1946, n. 511 [v. p. 42 ss.] sulle «garanzie della magistratura», tuttora in vigore in attesa della riforma organica dell'ordinamento giudiziario.

6. La legge per l'elezione dell'assemblea costituente e la seconda «Costituzione provvisoria».

Ma i problemi fondamentali di ordine istituzionale che si dovettero affrontare in questa fase riguardavano il concreto avvio del processo costituente e le stesse modalità di decisione della questione istitu-

zionale.

Si dovette anzitutto provvedere alla legge elettorale per l'elezione dell'assemblea costituente (d.l.it. 10-3-1946, n. 74: «Norme per l'elezione dei deputati all'assemblea costituente») [v. p. 83 ss.]. In essa, riprendendo le scelte della riforma elettorale del 1919, si adottò un sistema proporzionale a liste concorrenti, con recupero dei resti in un collegio unico nazionale sulla base di liste nazionali di candidati.

Benché questo sistema sia stato allora prescelto anche in vista della particolare natura e dei particolari compiti dell'assemblea costituente, esso è poi rimasto alla base della legislazione elettorale repubblicana. Infatti quando l'assemblea costituente approvò la legge per l'elezione della Camera dei deputati [v. p. 201 ss.], essa si limitò in realtà a estendere a tale elezione le norme del d.l.it. n. 74 del 1946, con poche modificazioni: e questa disciplina è tuttora in vigore, con non molte varianti (fra cui la più importante è la scomparsa delle liste per il collegio unico nazionale, nell'ambito del quale ora i seggi sono attribuiti alle liste presentate nelle singole circoscrizioni).

Oggetto di maggiori conflitti fra le forze politiche furono le modalità per risolvere la questione istituzionale.

Il d. legge lt. n. 151 del 1944 [v. pp. 31, 32], infatti, aveva previsto solo l'elezione dell'assemblea costituente «per deliberare la nuova Costituzione dello Stato», e quindi anche per decidere sulla forma istituzionale. Dati gli orientamenti dei partiti del CLN, largamente favorevoli alla Repubblica, la loro probabile presenza maggioritaria nell'assemblea avrebbe portato certamente ad una prevalenza dell'ipotesi repubblicana.

Fu proposto però di affidare ad un apposito referendum la scelta istituzionale, ciò che rendeva obiettivamente più incerto l'esito della scelta medesima. Questa ipotesi alla fine prevalse: essa era gradita alle forze monarchiche, e quelle repubblicane l'accettarono. In particolare essa consentì a quello che doveva rivelarsi il partito di maggioranza relativa, la democrazia cristiana, i cui iscritti erano in prevalenza di orientamento repubblicano, ma i cui potenziali elettori erano (come si rivelò al momento del voto) in larga maggioranza di orientamento monarchico, di impostare la propria ricerca di consenso politico a prescindere dalla scelta fra Monarchia e Repubblica. Il nuovo accordo fu tradotto in quella che si presenta come la seconda «Costituzione provvisoria» del nuovo Stato, vale a dire il d.l.it. 16-3-1946, n. 98 [v. pp. 91, 92], intitolato «Integrazioni e modifiche al decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 [v. pp. 31, 32], relativo all'assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche».

L'art. 1 stabiliva che «contemporaneamente alle elezioni per l'assemblea costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)».

L'art. 2 regolava le due ipotesi di transizione, a seconda che «la maggioranza degli elettori votanti» si fosse pronunciata per la Repubblica o per la Monarchia.

Nel primo caso, dal giorno della proclamazione dei risultati dei referendum le funzioni di Capo dello Stato sarebbero state assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri in carica il giorno delle elezioni; l'assemblea costituente avrebbe, come suo primo atto, eletto un Capo provvisorio dello Stato, destinato ad esercitare le sue funzioni fino alla nomina del Capo dello Stato a norma della nuova Costituzione; egli avrebbe ricevuto le dimissioni del Governo in carica e avrebbe affidato l'incarico per la formazione del nuovo Governo.

Nel caso di vittoria della Monarchia, il regime luogotenenziale sarebbe continuato «fino all'entrata in vigore delle deliberazioni dell'assemblea sulla nuova Costituzione e sul Capo dello Stato».

Le attribuzioni del Capo dello Stato, fino all'entrata in vigore della Costituzione, sarebbero comunque state regolate «dalle norme finora vigenti, in quanto applicabili» (art. 5). L'art. 4 disciplinava il funzionamento dell'assemblea, prevedendo che fino a che non avesse deliberato il proprio regolamento essa applicasse quello della Camera dei deputati in vigore fino al 1922; e che l'assemblea sarebbe stata «sciolta di diritto» il giorno dell'entrata in vigore della Costituzione, e comunque non oltre l'ottavo mese dalla sua prima riunione, salvo proroga del termine da parte dell'assemblea stessa, per non più di quattro mesi: disposizione, quest'ultima, da cui traspare la diffidenza verso un «potere costituente» che potesse tendere a farsi potere di governo a tempo indeterminato.

L'art. 3 disciplinava i rapporti fra assemblea e Governo. Esso stabiliva in primo luogo che fino alla convocazione del Parlamento a

norma della nuova Costituzione il potere legislativo restava «delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi d'approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'assemblea» (l'art. 6 a sua volta prevedeva che i provvedimenti legislativi che non fossero di competenza dell'assemblea sarebbero stati sottoposti a ratifica del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione).

Il Governo avrebbe potuto però sottoporre all'esame dell'assemblea qualunque altro argomento per il quale ne ritenesse opportuna la deliberazione.

In secondo luogo l'art. 3 affermava che il Governo era responsabile verso l'assemblea costituente; che il rigetto di una proposta governativa da parte dell'assemblea non avrebbe portato «come conseguenza le dimissioni del Governo»; e che queste sarebbero state obbligatorie «soltanto in seguito alla votazione di una apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea».

Infine l'art. 7 prevedeva che «i dipendenti civili e militari dello Stato si impegnassero sul loro onore a rispettare e a far rispettare nell'adempimento dei doveri del loro stato il risultato del referendum istituzionale e le relative decisioni dell'assemblea costituente», precisando che nessuno degli impegni da essi precedentemente assunti, anche per giuramento, ne avrebbe limitato la libertà di opinione e di voto; e l'art. 8 demandava ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri, l'emanazione delle norme sullo svolgimento del referendum, la proclamazione dei risultati, le contestazioni relative alle operazioni referendarie (la materia fu invece regolata con il d.l. 16-3-1946, n. 99) [v. p. 92].

Come si vede, questo provvedimento da un lato disciplinava in modo articolato l'assetto costituzionale della fase transitoria, soprattutto cercando di precisare e delimitare poteri e modi di funzionamento dell'assemblea costituente; dall'altro lato configurava tale assetto con caratteri molto simili a quelli che poi sarebbero stati impressi dalla Costituente alla Costituzione definitiva. In sostanza si anticipava la scelta di un sistema di tipo parlamentare, con correzioni intese ad assicurare la stabilità del Governo (anzi richiedendo per il voto di sfiducia la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea, a differenza di quanto poi fu stabilito dall'art. 94 Cost.).

Contemporaneamente si configurava la funzione del Capo dello Stato (monarchico o repubblicano) in netta continuità con il regime statutario preesistente; e la continuità si esprimeva perfino nel prevedere l'applicazione da parte dell'assemblea costituente del vecchio regolamento della Camera, che poi la stessa Camera dei deputati continuò a far proprio, fino al 1971.

Si potrebbe dire che il d.l. n. 98 del 1946 prefigurava largamente il nuovo sistema costituzionale, con scelte che non a caso sarebbero risultate adattabili sia a una Repubblica che a una Monarchia (il regime parlamentare), e con un forte indirizzo di continuità rispetto al passato prefascista.

Solo per quanto riguarda l'esercizio del potere normativo si adottava un modello diverso e «straordinario», nell'intento di distinguere meglio, nel periodo transitorio, la funzione costituente dell'assemblea (cui però si aggiungeva una funzione legislativa in materie specifiche, e la funzione di indirizzo politico e di controllo sul Governo) dalla funzione legislativa ordinaria. Questo fu poi, come diremo fra breve, un punto di frizione e di dibattito dopo l'elezione dell'assemblea.

Può da ultimo ricordarsi che con d.l. n. 31-7-1945, n. 435 [v. p. 221], fu istituito il Ministero per la Costituente (poi soppresso col d.l.c.p.s. 2-8-1946, n. 54) [v. p. 221], e furono altresì istituite Commissioni di studio per predisporre «gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale» (art. 2 e 5): in particolare quella «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», che, presieduta da Ugo Forti, si articolò in cinque sottocommissioni (problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali; enti pubblici non territoriali; organizzazione sanitaria), e produsse relazioni ed elaborazioni di grande interesse (2) [v. p. 221 ss.].

(2) Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'assemblea costituente*, Roma, 1946; in proposito cfr., *Alle origini della Costituzione italiana*, a cura di D'ALESSIO, Bologna, 1979.

7. L'avvento della Repubblica.

Le elezioni comunali del marzo-aprile 1946 rappresentarono il primo passo sulla via della ricostituzione di un sistema democratico-rappresentativo.

La scelta di anticipare queste elezioni rispetto a quelle politiche per l'elezione dell'assemblea costituente fu un altro elemento di discussione e di conflitto nell'ambito dei Governi del CLN. I risultati, poi, di queste elezioni [v. pp. 78, 79] (in cui votarono circa l'80% degli elettori chiamati alle urne) indicavano già i lineamenti del sistema politico emergente, con la forza dominante da un lato della democrazia cristiana, dall'altro lato dei due partiti della sinistra marxista. La fase finale di preparazione e di svolgimento del referendum istituzionale e dell'elezione dell'assemblea fu a sua volta caratterizzata da tensioni, conflitti e colpi di scena.

Il 10-5-1946 il Re Vittorio Emanuele III abdicò al trono, provocando la successione del figlio Umberto [v. p. 42] e la cessazione, *in extremis*, del regime luogotenenziale instaurato nel 1944, e che secondo la previsione dell'art. 2 del d.l. n. 98 del 1946 avrebbe dovuto durare, in caso di vittoria della Monarchia, «fino all'entrata in vigore delle deliberazioni dell'assemblea sulla nuova Costituzione e sul Capo dello Stato».

La mossa, probabilmente intesa a conquistare consensi alla tesi monarchica, non ebbe però effetti decisivi. Nella consultazione referendaria del 2-6-1946 l'elettorato, pur dividendosi in due blocchi abbastanza equilibrati, diede la prevalenza alla scelta repubblicana, a cui favore andarono, secondo la proclamazione dei risultati fatta il 10 giugno dalla Corte di Cassazione [v. p. 94], e integrata il 18 giugno con il giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e i reclami [v. p. 95], 12.717.923 voti validi; mentre 10.719.284 furono i voti validi a favore della Monarchia e 1.498.136 i voti nulli.

Nell'intervallo fra la prima e la seconda proclamazione fu sollevato, anche con un ricorso giurisdizionale, il problema del modo in cui si dovesse calcolare la «maggioranza degli elettori votanti» di cui parlava l'art. 2 del d.l. n. 98 del 1946. Secondo i ricorrenti si sarebbe dovuto intendere, in aderenza al dato letterale, la maggioranza di tutti coloro che si erano recati alle urne, ivi compresi gli elettori il cui voto era nullo. La Cassazione decise invece che si dovesse intendere la «maggioranza degli elettori che hanno espresso voti validi» (3). Non è difficile scorgere traccia di questa discussione nelle disposizioni della Costituzione – art. 75 e art. 138 – in cui per il referendum si fa riferimento espressamente alla «maggioranza dei voti validamente espressi».

In ogni caso i risultati erano tali per cui, anche se si fossero sommati i voti favorevoli alla Monarchia e i voti nulli, avrebbe egualmente prevalso la scelta repubblicana, con un margine di circa mezzo milione di voti.

Interessante è anche osservare la distribuzione geografica dei suffragi repubblicano e monarchico [v. p. 94]. In tutte le circoscrizioni del nord e del centro, fino alla XIX compresa (Perugia, Terni, Rieti) prevalse la Repubblica; in tutte quelle più a sud, dalla XX (Roma, Viterbo, Latina, Frosinone) in poi, prevalse la Monarchia.

Intanto il 13 maggio, dopo la prima proclamazione dei risultati e dopo una certa resistenza del Re, il Presidente del Consiglio De Gasperi aveva assunto il potere di Capo dello Stato, come previsto dall'art. 2, 4° co., del d.l. n. 98 del 1946, e il Re aveva lasciato l'Italia [v. pp. 94, 95].

8. L'elezione dell'assemblea costituente e la sua attività.

Le elezioni per l'assemblea costituente, svoltesi lo stesso 2-6-1946, delinearono definitivamente i contorni del nuovo sistema politico italiano: il 35,2% dei voti e 207 seggi andarono alla democrazia cristiana; il 20,7% dei voti e 115 seggi al partito socialista di unità proletaria; il 18,9% dei voti e 104 seggi al partito comunista; il 6,8% dei voti e 41 seggi all'unione democratica nazionale (di ispirazione liberale); l'1,5% dei voti e 7 seggi al partito di azione; il 4,4% dei voti e 23 seggi al partito repubblicano; il 2,8% dei voti e 16 seggi al blocco nazionale della libertà (liberali di destra); il 5,3% dei voti e 30 seggi all'«Uomo qualunque», formazione di destra in polemica verso il CLN e i partiti antifascisti, capeggiata da Guglielmo Giannini; il 4,7% dei voti e 12 seggi ad altre liste [v. p. 97].

L'assemblea si riunì per la prima volta il 25-6-1946 e come primo

(3) Cfr. la decisione della Corte suprema, *FI*, 1946, I, 529 e in proposito il commento critico di ESPOSITO, *La maggioranza del referendum*, *GI*, 1946, I, 1, 400.

atto elesse il proprio Presidente (nella persona dell'on. Saragat, sostituito poi il 6-2-1947, dopo la scissione socialdemocratica, dal comunista on. Terracini) [v., rispettivamente, pp. 105, 106; 157-159]; quindi, il 26 giugno, elesse Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola [v. p. 108] (il quale, successivamente dimessosi, e riletto alla carica il 26-6-1947, assunse il 1°-1-1948, in forza della I disposizione transitoria e finale della Costituzione, il titolo di Presidente della Repubblica). Nel momento dell'elezione dell'assemblea era in carica il primo Governo presieduto dall'on. De Gasperi, formato da esponenti dei partiti del CLN [v. p. 218]. Il 13-7-1946 fu costituito il nuovo Governo, sempre presieduto dall'on. De Gasperi, e formato dagli esponenti dei tre maggiori partiti dell'assemblea nonché del partito repubblicano [v. pp. 160-163 e 218]. Il 2-2-1947, dopo la scissione socialdemocratica, si formò il terzo governo De Gasperi, l'ultimo con la presenza dei tre maggiori partiti [v. pp. 163-165 e 218]; il 31-5-1947 fu costituito il quarto Governo De Gasperi, il primo del periodo centrista, mentre comunisti e socialisti passarono all'opposizione [v. pp. 165-167 e 218].

L'assemblea costituente, prima di occuparsi all'elaborazione della Costituzione, dovette affrontare il problema dei suoi poteri e dei modi del proprio funzionamento.

Per quanto riguarda questi ultimi essa operò, come disponeva l'art. 4 del d.l.it. n. 98 del 1946, applicando il vecchio regolamento della Camera prefascista, nè mai si diede un proprio regolamento, come la stessa norma pure prevedeva.

Più delicato era il problema dei poteri dell'assemblea [v. p. 108 ss.].

Vi era infatti una certa contraddizione, difficilmente sanabile, fra l'idea di un'assemblea costituente, espressione della volontà popolare, fondata bensì sul processo costituente radicatosi in continuità con l'esperienza statale preesistente, ma destinata a non incontrare – proprio per la sua natura costituente, rivolta a costituire uno Stato nuovo – limiti sostanziali nell'ordinamento preesistente (salva la decisione popolare sulla forma istituzionale dello Stato, che proprio per essere presa direttamente dal titolare della sovranità avrebbe avuto la forza di vincolare anche l'assemblea eletta): e l'intento, manifestato chiaramente nel d.l.it. n. 98 del 1946, di definire e limitare i poteri dell'assemblea costituente nella fase transitoria.

Tale contraddizione emerse nei dibattiti in assemblea, ove i più rigorosi sostenitori della sovranità dell'assemblea contestarono l'efficacia di limiti apposti all'assemblea da un decreto del precedente governo provvisorio, e sostennero la possibilità per l'assemblea di autodeterminare i propri poteri.

Prevalse però la volontà di mantenere fermi gli accordi politici che stavano alla base delle scelte espresse nel d.l.it. n. 98 del 1946.

In particolare, sul punto della potestà legislativa dell'assemblea, che l'art. 3 del d.l.it. n. 98 del 1946 aveva voluto limitare a materie specifiche, si adottò una soluzione di compromesso.

Si invitò cioè il Governo a sottoporre ad apposite Commissioni dell'assemblea gli schemi dei provvedimenti legislativi che esso volesse varare; la Commissione competente, entro un breve termine, avrebbe valutato se consentire che il provvedimento venisse adottato dal Governo, o stabilire invece che esso venisse sottoposto all'assemblea. In caso di mancata deliberazione della Commissione, il Governo avrebbe potuto dare corso al provvedimento.

Il compromesso non fu però attuato modificando le norme legislative che disciplinavano l'esercizio dei poteri normativi nella fase transitoria, ma semplicemente attraverso l'approvazione di un articolo aggiunto al regolamento dell'assemblea [v. p. 113 ss.; ma v. soprattutto p. 132 ss.].

Di fatto la devoluzione delle leggi ordinarie all'assemblea rimase un fatto eccezionale (4), e quindi il congegno di ripartizione delle competenze fra assemblea e governo, configurato nell'art. 3 del d.l.it. n. 98 del 1946, venne fondamentalmente rispettato; e ciò sia pure senza apertamente contraddire la rivendicazione di piena sovranità dell'assemblea costituente.

Anche nel provvedere alle proroghe del mandato dell'assemblea questa si mantenne il più possibile nella linea della continuità rispetto alle norme del d.l.it. n. 98 del 1946, che ne avevano circoscritto rigorosamente i poteri: approvando in un primo tempo la legge costituzionale 21-2-1947, n. 1, che prorogava la durata dell'assem-

blea di quattro mesi, come previsto dall'art. 4 del d.l.it. n. 98 del 1946, e dunque fino al 24-6-1947 [v. pp. 135, 136]; quindi approvando la legge costituzionale 17-6-1947, n. 2, che prorogava esplicitamente il termine stabilito dall'art. 4 del d.l.it. n. 98 «non oltre il 31 dicembre 1947» [v. pp. 139-145]; infine inserendo nella Costituzione, non senza discussioni [v. pp. 145-157], la XVII norma transitoria e finale, con cui si prevedeva che l'assemblea venisse convocata per deliberare entro il 31-1-1948 sulla legge elettorale del Senato, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa (5); che fino all'elezione delle nuove Camere l'assemblea potesse essere riconvocata per deliberare sull'elezione del Capo dello Stato o sugli atti legislativi ad essa riservati ai sensi dell'art. 3 del d.l.it. n. 98 del 1946, ovvero ad essa sottoposti dal Governo; che in tale periodo restassero in funzione le Commissioni, e i deputati potessero presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta. L'assemblea poteva essere convocata per iniziativa del Presidente o di almeno 200 deputati [v. in particolare p. 157].

In sostanza si manteneva indenne, nel periodo in questione, la potestà legislativa attribuita in speciali materie all'assemblea, ma non la sua potestà di controllo politico nei confronti del Governo.

9. I principali provvedimenti legislativi in materia costituzionale durante il periodo della Costituente.

Anche nella fase del periodo transitorio che si protrasse dall'elezione dell'assemblea costituente all'entrata in vigore della nuova Costituzione non furono pochi i provvedimenti legislativi che regolavano aspetti del regime transitorio, o recarono discipline di rilievo costituzionale destinate a restare come definitive.

Fra i primi si possono ricordare i provvedimenti – espressione forse più di scrupolo formale e «continuista» che di reali esigenze di normazione – con i quali fu prima disposta la «cessazione del Senato dalle sue funzioni con effetto dal 25 giugno 1946» d.lgs.pres. 24-6-1946, n. 48 [v. p. 168] e poi la «soppressione del Senato e determinazione della posizione giuridica dei suoi componenti» (l. Cost. 3-11-1947, n. 3) [v. p. 169]; nonché alcuni provvedimenti in materia di ordinamento regionale (d.l.c.p.s. 30-6-1947, n. 567, «Norme transitorie per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana» [v. p. 180]; d.l.c.p.s. 15-9-1947, n. 942, «Norme relative all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto della Regione siciliana» [v. p. 181]; d.l.c.p.s. 5-8-1947, n. 848 «Modificazione della composizione della Consulta regionale per la Sardegna» [v. pp. 180, 181]).

Fra i secondi possono ricordarsi: il d.l.c.p.s. 3-4-1947, n. 428, in materia di vigilanza e controllo sulla radiodiffusione [v. pp. 173, 174], rimasto in vigore fino alla riforma del 1975; la l. 7-10-1947, n. 1058, contenente «norme per la disciplina dell'elettorato attivo e la revisione annuale delle liste elettorali» [v. pp. 181-186], che ancora oggi disciplina la materia; la l. 9-6-1947, n. 530, concernente modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale, che introduceva in particolare il nuovo sistema di vigilanza e controllo sugli enti locali, restato in vigore fino all'avvento dell'ordinamento regionale.

10. Le forme degli atti legislativi nel periodo transitorio.

La lunghezza del periodo transitorio e costituente, il succedersi nell'ambito di esso di assetti istituzionali diversi, talune vicende particolari verificatesi all'interno delle singole fasi del periodo, hanno fatto sì che dal 25-7-1943 fino all'entrata in funzione delle prime Camere (elette il 18-4-1948) vi sia stata un'abbondante produzione normativa i cui frutti non rimasero limitati al periodo transitorio, ma spesso, come si è visto, si sono consolidati concorrendo a costituire l'ordinamento repubblicano, talora fino ad oggi.

Per questo può essere utile richiamare i vari tipi di atti normativi, che l'interprete oggi ancora incontra e utilizza, e che risalgono all'epoca della Costituzione provvisoria.

Nella prima fase la legislazione (sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni) rimase affidata al potere di decretazione d'urgenza del

(5) Cfr. infatti la l. 6-2-1948, n. 29 («Norme per la elezione del Senato della Repubblica»); la l. Cost. 26-2-1948, n. 2 («Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione Siciliana, approvato col r.d.lgs. 15-5-1946, n. 455»); la l. Cost. 26-2-1948, n. 3 («Statuto speciale per la Sardegna»); la l. Cost. 26-2-1948, n. 4 («Statuto speciale per la Valle d'Aosta»); la l. Cost. 26-2-1946, n. 5 («Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); la l. 8-2-1948, n. 47 («Disposizioni sulla stampa»); e inoltre la l. Cost. 9-2-1948, n. 1 («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte Costituzionale»), deliberata ai sensi dell'art. 137 della Costituzione.

(4) Cfr. in proposito la documentazione pubblicata in *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria*, a cura di ROMBOLI e FIUMANÒ, Bologna, 1980.

Governo, previsto fra l'altro per il caso di guerra dall'art. 18 della l. 19-1-1939, n. 129.

In questa fase gli atti legislativi assunsero dunque la forma di *regi decreti legge* [r.d.l.], emanati e pubblicati secondo le forme già previste dal testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi, approvato con r.d. 24-9-1931, n. 1256, modificato e derogato, per adattarlo alle novità intervenute e alle contingenze del periodo transitorio, dal r.d. 30-10-1943, n. 1-B («Apposizione del 'visto' alle leggi e ai decreti durante l'assenza del Ministro Guardasigilli per contingenze di guerra») [v. p. 26]; dal r.d.l. 30-10-1943, n. 2-B («Sospensione delle norme relative all'emanazione, promulgazione, registrazione e pubblicazione dei regi decreti e di altri provvedimenti») [v. anche d.l.lt. n. 58 del 1945, p. 35; v. p. 26]; dal r.d. 30-10-1943, n. 3-B («Pubblicazione di una serie speciale della 'Gazzetta Ufficiale' del Regno») [v. p. 26]; dal r.d.l. 27-11-1943, n. 11-B («Modificazioni della formula di promulgazione delle leggi e dei Regi decreti e delle formule da usarsi negli atti intestati nel nome del Re») [v. p. 26]. Con l'attuazione del patto di tregua istituzionale e del regime luogotenenziale [v. p. 30], gli atti legislativi assunsero la forma di *decreti legge luogotenenziali* [d. legge lt.]. Tra questi è la prima «Costituzione provvisoria», adottata con il d. legge lt. n. 151 del 1944 [v. pp. 31, 32].

Con il d.l.lt. 4-9-1944, n. 185 [v. p. 32], fu poi stabilito che i decreti legge non ancora presentati o convertiti in legge conservassero la loro efficacia, ma dovessero essere presentati agli organi legislativi entro sei mesi dalla conclusione della pace; se non presentati o non convertiti in legge entro un anno dall'inizio del funzionamento degli organi legislativi, avrebbero cessato di aver vigore alla scadenza dei termini stabiliti (e cfr. infatti la legge di conversione 5-5-1949, n. 178). L'art. 4 del d.l.lt. n. 151 del 1944 prevedeva poi una nuova forma transitoria di legislazione, i *decreti legislativi luogotenenziali* [d.l.lt.], deliberati dal Consiglio dei Ministri e sanzionati dal Luogotenente. In questa forma furono adottati tutti i provvedimenti legislativi successivi, ivi compresi i provvedimenti che sostanziarono la seconda «Costituzione provvisoria» (il d.l.lt. n. 74 del 1946, con le norme per l'elezione dell'assemblea costituente, e il d.l.lt. n. 98 del 1946, con le norme sul referendum istituzionale e sul funzionamento dell'assemblea) [v., rispettivamente, pp. 83-91 e pp. 91, 92; v. anche, a p. 35, il d.l.lt. 1-2-1945, n. 58, con nuove norme sull'emanazione, promulgazione e pubblicazione di decreti luogotenenziali e di altri provvedimenti].

A seguito dell'abdicazione del Sovrano e della successione al trono di Umberto II si passò per poco tempo alla forma dei *regi decreti legislativi* [r.d.lgs.] (sulla cui intestazione dispose il r.d.lgs. 10-5-1946, n. 262) [v. p. 42]. In questa forma, fra l'altro, fu approvato lo Statuto della Regione Siciliana (r.d.lgs. 15-5-1946, n. 455) [v. p. 68], e fu varato il provvedimento sulle guarentige della magistratura (r.d.lgs. 31-5-1946, n. 511) [v. pp. 42-46].

Nel breve periodo intercorso fra la proclamazione dei risultati del referendum e l'entrata in funzione dell'assemblea costituente, con l'elezione del Capo provvisorio dello Stato, i provvedimenti legislativi furono emanati nella forma di *decreti legislativi presidenziali* [d.lgs.pres.] dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che aveva assunto le funzioni di Capo dello Stato ai sensi dell'art. 2, 4° co., del d.l.lt. n. 98 del 1946; il d.lgs. pres. 19-6-1946, n. 1 disciplinò le

formule per l'emanazione dei decreti medesimi (e dettò altre norme sugli aspetti formali conseguenti al mutamento della forma istituzionale dello Stato) [v. p. 96].

Dopo la riunione dell'assemblea e l'elezione del Capo dello Stato, la legislazione seguì due forme: quella delle *leggi* (costituzionali od ordinarie) deliberate dall'assemblea [rispettivamente: l. Cost.; l.], e quella dei *decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato* [d.l.c.p.s.], deliberati dal Governo ai sensi dell'art. 3 del d.l.lt. n. 98 del 1946.

Le leggi costituzionali ed ordinarie non si distinguevano per la procedura di esame e deliberazione da parte dell'assemblea, ma solo per il carattere che ad esse l'assemblea intendeva imprimere (anche in relazione alla riserva che a favore di essa era stata disposta, per la materia costituzionale, dall'art. 3 del d.l.lt. n. 98 del 1946); ma mentre le leggi costituzionali venivano semplicemente promulgate dal Capo provvisorio dello Stato (essendone l'approvazione riservata esclusivamente all'assemblea) [v. ad es. p. 169], le leggi ordinarie venivano sanzionate e promulgate [v. ad es. p. 169], mantenendosi in piedi la vecchia funzione regia della sanzione, in quanto era stato previsto dall'art. 5 del d.l.lt. n. 98 del 1946 che il Capo dello Stato esercitasse le sue funzioni in base alle norme preesistenti, fino all'entrata in vigore della Costituzione.

I decreti legislativi deliberati dal Governo, a loro volta, venivano sanzionati e promulgati dal Capo provvisorio dello Stato [v. ad es. p. 169].

Entrata infine in vigore la Costituzione, avendo assunto il Capo dello Stato il titolo di Presidente della Repubblica, i provvedimenti legislativi deliberati dal Governo (che continuò ad esercitare tali poteri fino alla prima convocazione del Parlamento, ai sensi dell'art. 3 del d.l.lt. n. 98 del 1946) assunsero la forma di *decreti legislativi solo promulgati* dal Presidente della Repubblica [v. ad es. pp. 175, 176].

Si può da ultimo ricordare che, in un estremo scrupolo di legalità «continuista», la XV disposizione trans. e fin. della Costituzione stabilì che con l'entrata in vigore della medesima «si ha per convertito in legge il decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato»: cioè il provvedimento che, come si è detto, aveva segnato la rottura col vecchio ordinamento e avviato la fase costituente, ponendo altresì le basi formali per tutta la legislazione successiva del periodo transitorio.

Infine con la l. 5-5-1949, n. 178, venne disposta la «conversione in legge, con approvazione complessiva, dei decreti legge che, a causa degli avvenimenti successivi al 25 luglio 1943, non siano stati convertiti in legge o presentati per la conversione», come era stato previsto dal d.l.lt. n. 185 del 1944 [v. p. 32]: così sancendo una volta di più la continuità formale con l'ordinamento preesistente, e consentendo il mantenimento in vita di tutti i provvedimenti legislativi adottati nel periodo transitorio non abrogati successivamente. La continuità formale era salva; mentre la continuità o la discontinuità sostanziale dell'ordinamento (in realtà l'una o l'altra, o l'una e l'altra insieme, in relazione ai vari aspetti dell'ordinamento medesimo) restava configurata dall'insieme degli eventi che, attraverso il lungo e ricco periodo transitorio, erano sfociati nel nuovo assetto dello Stato retto dalla Costituzione repubblicana.

2. LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA*

Bibliografia: i lavori preparatori dell'assemblea costituente sul testo della Costituzione, pubblicati negli *Atti* della stessa assemblea, sono stati ripubblicati integralmente in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, 8 voll.

Sintesi dei lavori preparatori si trovano in FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976; e in CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1959.

Un indice analitico dei lavori dell'assemblea, accompagnato da uno spoglio sistematico delle riviste giuridiche dell'epoca, si trova nel volume *Verso la nuova Costituzione* a cura di DE SIERVO, Bologna, 1980.

Fra i primi commenti sistematici alla Costituzione si vedano AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948; BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA e GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949; *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950. Un commento ad alcuni articoli della Costituzione si trova in ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

È in corso di completamento il *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna-Roma, 1975 ss., di cui sono già usciti i volumi a commento degli artt. 1-12; 13-20; 22-23; 24-26; 29-34; 35-40; 41-44; 45-47; 55-63; 64-69; 70-74; 76-82; 83-87; 88-91; 104-107; 111-113 (nonché 103 e 107, 4° co.); 114-120; 134-139 [oggi adde artt. 121-133].

Una bibliografia sui vari aspetti della Costituzione, ordinata per voci, si trova in Senato della Repubblica, Segretariato generale, *La Costituzione italiana. Saggio bibliografico*, a cura di ARISTA, 2 voll., Roma, 1976.

Fra gli scritti sul processo costituente, si vedano: CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, cit., LXXXIX ss.; gli scritti di CHELI ripubblicati in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978; *Il problema storico della Costituente*, ivi, 15 ss.; *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, ivi, 69 ss.; *Il ruolo della carta repubblicana nello sviluppo delle istituzioni italiane*, ivi, 81 ss.; gli scritti raccolti nei volumi della ricerca *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del 30° della Repubblica e della Costituzione, Bologna, 1979 ss., e in particolare i primi tre volumi degli «Studi»: *La fondazione della Repubblica*, a cura di CHELI; *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di RUFFELLI; *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di DE SIERVO; nonché il primo volume dei «Documenti»: *Alle origini della Costituzione italiana*, a cura di D'ALESSIO; oltre al già citato volume di «Strumenti»: *Verso la nuova Costituzione*, a cura di DE SIERVO.

Tra le raccolte di scritti sulla Costituzione si vedano ancora: i volumi curati dal Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, 1958, sotto i titoli: *Discorsi e scritti sulla Costituzione*, I; *Studi della Costituzione*, II e III; *I precedenti storici della Costituzione*, IV; *L'attuazione della Costituzione*, V; nonché i volumi pubblicati sotto il titolo *Scritti per il Ventennale della Costituente*, Milano, 1968.

Tra le voci di enciclopedia, ci limitiamo ad indicare la voce «Costituzione italiana» di BARILE nel *NN.D.I.*, IV, Torino, 1958, e nel *NN.D.I. App.*, II, Torino, 1981; e la voce «Costituzione dello Stato (parte II, «La Costituzione italiana»)» di MORTATI, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 214 ss.

Legislazione: si fa rinvio alle note.

Sommario: 1. Una Costituzione «longeva». – 2. La Costituzione italiana nella tradizione del costituzionalismo contemporaneo. – 3. L'ispirazione ideale della Costituzione. – 4. Caratteri del processo costituente: il «compromesso» costituzionale. – 5. I «programmi» della Costituzione. – 6. La sistematica; i principi fondamentali e il loro valore giuridico. – 7. Il primato della persona e le formazioni sociali. – 8. Principio democratico e principio garantistico nell'organizzazione costituzionale: gli organi di indirizzo politico. – 9. (Segue). Gli organi di garanzia. – 10. L'apertura sovranazionale. – 11. La lenta

attuazione della Costituzione. – 12. I protagonisti dell'attuazione. – 13. Prospettive di riforma.

1. Una Costituzione «longeva».

La Costituzione della Repubblica italiana fu approvata dall'assemblea costituente, col voto finale, nel pomeriggio del 22-12-1947: votarono a favore, su 515 presenti e votanti, 453 deputati, contrari furono 62 (1). Non vi furono, prima del voto, dichiarazioni finali dei rappresentanti dei gruppi politici, né di singoli deputati, ma solo un breve intervento dell'on. Ruini, presidente della «commissione dei settantacinque», che aveva redatto il progetto, e del comitato di redazione che provvide fino all'ultimo al coordinamento del testo definitivo, sottoposto poi al voto per scrutinio segreto. Ultima ad essere discussa, prima del voto finale, fu la proposta avanzata la mattina dello stesso 22 dicembre dall'on. Giorgio La Pira, di far precedere il testo dalla formula: «In nome di Dio il popolo italiano si dà la presente Costituzione». Dopo alcuni misurati interventi degli on.li Palmiro Togliatti, Concetto Marchesi, Piero Calamandrei, Francesco Saverio Nitti, nonché del Presidente Umberto Terracini (che ritenne la proposta preclusa dalla scelta già fatta dall'assemblea, di non dare alla Costituzione alcun preambolo), lo stesso on. La Pira accolse infine l'invito a ritirare la proposta, constatando che essa avrebbe provocato dissenso (2). La larghissima maggioranza con cui avvenne l'approvazione, l'assenza di dichiarazioni di voto a nome dei partiti, lo stesso tono e il contenuto dell'ultimo dibattito cui si è accennato, sottolineano emblematicamente lo spirito di convergenza e di unità nel quale ebbe luogo, per lo più, l'elaborazione della Costituzione.

Questa fondamentale unità d'intenti è probabilmente alla base della «longevità» ormai dimostrata dalla nostra Costituzione. Questa, che qualcuno alla costituente – da posizioni di minoranza – arrivò a definire (in sede di discussione del progetto) una «Costituzione interlocutoria» (3), si è in realtà rivelata un testo, se non «scolpito nel bronzo», come ironicamente si espresse un altro costituente (4), certo dotato di saldezza e stabilità, così da entrare ormai nel novero delle Costituzioni scritte che sono in vigore da maggior tempo, conservando sostanzialmente intatta la sua struttura e il suo contenuto, sottoposto a poche e abbastanza modeste revisioni (5).

Vero è che, mentre fino alla fine degli anni settanta l'idea stessa di profonde revisioni della Costituzione veniva avanzata solo nell'ambito di ristrette o ristrettissime fasce di opinione (tanto che si poteva perfino parlare di una sorta di «tabù» della Costituzione), oggi viceversa la tesi del riformismo costituzionale è assai più diffusa. Potrebbe dunque ritenersi che si stia per entrare in una fase di minore stabilità del testo costituzionale, coincidente storicamente con il

(1) Cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, seduta del 22-12-1947, 4600.

(2) Cfr., *La Costituzione*, cit., seduta ant. del 22-12-1947, 4589-4595.

(3) Cfr., l'intervento dell'on. Lucifero, seduta del 4-3-1947, in *La Costituzione*, cit., 140.

(4) Cfr., l'intervento dell'on. Nitti, seduta dell'8-3-1947, in *La Costituzione*, cit., 269.

(5) Le uniche leggi di revisione della Costituzione sono state finora: la l. Cost. 9-2-1963, n. 2, che ha modificato gli artt. 55, 57 e 60, parificando la durata delle due Camere e stabilendo in cifra fissa il numero dei loro componenti elettivi; la l. Cost. 27-12-1963, n. 3, che ha aggiunto il Molise all'elenco delle Regioni, disciplinando altresì il numero di senatori ad esso assegnati; l'art. 1 della l. Cost. 22-11-1967, n. 2, che ha modificato l'art. 135 e la VII disp. trans. fin. della Costituzione sul punto della durata in carica e del rinnovo dei giudici della Corte Costituzionale. Si ricordino ancora: la l. Cost. 21-6-1967 n. 1, che ha disposto la non applicabilità dell'ult. co. dell'art. 10 (estradizione dello straniero per reati politici) e l'ultimo co. dell'art. 26 della Cost. (estradizione del cittadino per reati politici) ai delitti di genocidio; l'art. 2 della già citata l. Cost. 11-3-1953, n. 1, che ha aggiunto alle competenze della Corte Costituzionale quella di giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo; e la l. Cost. 18-3-1958, n. 1, che differì al 31-12-1963 il termine stabilito dalla XI disp. trans. e fin. per la formazione di altre Regioni, senza il procedimento di cui all'art. 132 Cost. (e sul cui fondamento la l. Cost. 27-12-1963, n. 3, istituì la regione del Molise).

È stata ora approvata, ed è in corso di promulgazione, una legge costituzionale che modifica gli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione, sopprimendo la competenza della Corte Costituzionale a giudicare in sede penale sui reati ministeriali [si tratta della l. Cost. 16-1-1989, n. 1].

* Il presente saggio riproduce la voce «Costituzione italiana» pubblicata nel *Digesto*, IV ed., Discipline pubblicistiche, vol. II, Torino, 1990, con l'inserimento, fra parentesi quadre, di alcuni minimi aggiornamenti legislativi e bibliografici.

tramonto della generazione di uomini politici e di tecnici del diritto che collaborarono più o meno direttamente all'opera costituente.

Tuttavia, paradossalmente, proprio questa caduta del «tabù» e questa diffusione dell'ipotesi riformista sembrano invece indicare un definitivo consolidamento della Costituzione. Questa non appare, ormai, solo il prodotto più felice di una precisa congiuntura storica, legato ai caratteri e alle esigenze che di essa furono propri; ma, conservando nel tempo, in condizioni tanto diverse, carattere di stabilità e insieme di elasticità, essa, al pari delle altre Costituzioni storiche più longeve, manifesta la propria idoneità a sorreggere l'evoluzione dell'ordinamento, assicurando insieme la saldezza dei riferimenti fondamentali e gli spazi per i mutamenti necessari. Ciò che corrisponde al ruolo essenziale, di saldatura e integrazione fra passato e avvenire, affidato dalla collettività alle regole giuridiche che ne organizzano la convivenza.

Per questo, oggi, un discorso generale sulla Costituzione italiana non deve più necessariamente essere incentrato in prevalenza sulle sue origini e sulla dialettica attuazione-inattuazione, che ha caratterizzato i primi decenni di vita del testo (come, ad esempio, accadeva nella voce corrispondente alla presente, pubblicata nella precedente edizione del Digesto, scritta da Paolo Barile nel 1958, a soli dieci anni dalla promulgazione della Costituzione); ma può volgersi a cercare di cogliere, nell'attuale fase di sviluppo dell'ordinamento, il senso generale dei principi e delle norme contenuti in quel testo.

2. La Costituzione italiana nella tradizione del costituzionalismo contemporaneo.

Ciò non significa, naturalmente, che si possa prescindere, nell'esame della Costituzione, dal profilo storico attinente alla sua origine e alle sue vicende. Ogni Costituzione è il frutto di un determinato processo costituente, e ne porta i segni, anche se le sue norme si rivelano spesso capaci di durare ben oltre l'esaurimento della fase storica in cui quel processo si inseriva.

Le Costituzioni rappresentano per lo più il frutto di un travaglio, che epoche generalmente di grande trasformazione consegnarono alla storia successiva; se durano, è perché le ragioni e i principi ispiratori di quel travaglio si solidificano e divengono patrimonio relativamente stabile di una collettività.

Questo spiega l'esistenza di una vera e propria tradizione costituzionale, caratteristica di determinate aree geopolitiche, e nelle quali si distilla, per così dire, la parte non caduca dell'evoluzione degli ordinamenti politici.

Per quanto ci riguarda, non è difficile individuare, nella storia del costituzionalismo democratico dell'Europa occidentale, le tappe fondamentali di questa tradizione, che troviamo riecheggiata nella Costituzione repubblicana del 1948: i principi delle rivoluzioni liberali della fine del '700; le regole istituzionali proprie delle monarchie parlamentari sorte fra la fine '700 e la metà dell'800; i concetti e i principi dello Stato democratico-sociale quali si formarono tra la metà dell'800 e l'inizio di questo secolo; le forme di pluralismo sociale e istituzionale, di perfezionato garantismo, e di apertura verso il superamento dei limiti dello Stato nazionale, maturate nell'Europa tra il primo e il secondo dopoguerra.

Questa è la tradizione in cui si inserisce a pieno titolo la Costituzione italiana del 1948, nel cui testo non è difficile trovare riecheggiate talvolta in modo puntuale formulazioni di altri testi appartenenti alla medesima tradizione. In particolare, la nostra può essere definita una Costituzione appartenente alla «famiglia» delle Costituzioni degli Stati di tipo democratico-sociale, che a loro volta si innestano nel tronco della tradizione costituzionale liberal-democratica, rinnovandola e integrandola.

Così troviamo nella Costituzione del 1948 la riaffermazione dei principi liberali circa i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2, 1° co.), le libertà civili (art. 13-28), l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3, 1° co.), la supremazia della legge nel sistema delle fonti (con le numerose «riserve di legge» disposte da diverse norme della Costituzione), il principio rappresentativo con la conseguente attribuzione al Parlamento di funzioni fondamentali di indirizzo politico (artt. 56, 57, 67, 70, 76, 77, 80, 81), il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97, 100, 2° co., 113), le classiche forme liberali di divisione e di coordinamento fra poteri (artt. 87-96), e il principio di indipendenza della magistratura (artt. 101, 104, 108).

Troviamo, per altro verso, la consacrazione dei nuovi principi dello Stato sociale, con il riconoscimento dei relativi diritti (artt. 4, 29-38) e dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° co.), nonché dei

compiti di giustizia sociale attribuiti ai poteri pubblici (artt. 41-47, 53), nonché il perfezionamento e l'estensione dei principi democratici (artt. 1, 48-51, 75).

Troviamo infine le garanzie delle diverse forme del pluralismo sociale (artt. 2, 6, 7, 8, 39-40), l'estensione e il rafforzamento delle autonomie locali (artt. 5, 114-133) e i nuovi istituti di garanzia della «rigidità» della Costituzione (artt. 134-138).

3. L'ispirazione ideale della Costituzione.

L'ispirazione della Costituzione italiana trova le sue radici nelle posizioni ideali e politiche delle forze che contribuirono alla sua elaborazione.

Il fatto che la nostra (a differenza di molte Costituzioni dell'era liberale) non sia una Costituzione «ottriata», cioè concessa da un Sovrano, ma sia stata deliberata da un'assemblea costituente, e il tipo di processo costituente da cui essa trasse origine, nel quale il ruolo di protagonisti fu assunto dai partiti presenti nell'assemblea, fanno sì che sia particolarmente evidente il nesso fra i suoi contenuti e le idee e i programmi di tali partiti, soprattutto delle tre maggiori forze politiche – la democrazia cristiana, il partito socialista e il partito comunista – che da sole avevano oltre i tre quarti dei deputati nell'assemblea costituente (6).

Peralto la «cultura costituzionale» dei partiti e dei loro esponenti alla costituente non era all'epoca molto sviluppata. Si trattava per lo più di organizzazioni politiche con una storia recente alle spalle: a parte le minoranze liberali e repubblicane, che si richiamavano a tradizioni risorgimentali, tutti i partiti erano di origine recente o recentissima: il partito socialista risaliva alla fine dell'800, il comunista era nato nel 1921, il democristiano si ricollegava all'esperienza del partito popolare dei primi anni venti, ma come tale era nato nel 1942-1943; nello stesso periodo erano nati il partito d'azione e la democrazia del lavoro, altre due componenti del Comitato di liberazione nazionale in cui si riunirono quasi tutti i partiti antifascisti.

Inoltre la lunga parentesi fascista aveva troncato ogni libera esperienza di tipo istituzionale, quando non ogni sviluppo delle stesse organizzazioni politiche; e i primi anni dopo la caduta del fascismo, caratterizzati dalla provvisorietà, dalle esigenze della lotta armata, dalla precarietà della situazione economica e sociale, non si prestavano certo ad una tranquilla elaborazione di temi costituzionali.

Così che i partiti nel periodo costituente riproposero le proprie fondamentali ispirazioni ideali, talvolta formularono programmi specifici anche di ordine istituzionale, ma in ogni caso le scelte concrete si formarono in base ai materiali culturali e istituzionali allora disponibili, dentro e fuori di essi: le riflessioni degli studiosi presenti nei vari partiti, le ascendenze culturali e le esperienze politiche o professionali dei loro esponenti, ma anche la cultura istituzionale propria di alcuni cori professionali, come la magistratura o il Consiglio di Stato (7).

Spesso si è visto nella Costituzione il frutto della confluenza o del «compromesso» fra tre grandi correnti ideali e di pensiero: quella cattolico-democratica, quella di ispirazione marxista, quella liberaldemocratica.

In effetti questa confluenza vi fu, attraverso strumenti e con modi diversi. Il filone cattolico-democratico trovava diretta espressione nel partito di maggioranza relativa all'assemblea, la democrazia cristiana, in cui quella tradizione ideale era culturalmente e politicamente egemone. La DC fu anche il partito che forse più di ogni altro elaborò uno specifico programma costituzionale (8), una parte del quale trovò sbocco nella Costituzione.

L'ispirazione personalista e l'attenzione per la tematica delle «comunità intermedie» (cfr. art. 2 Cost.); l'idea di una comunità

(6) Alle elezioni dell'assemblea costituente, svoltesi il 2-6-1946, la democrazia cristiana ottenne il 35% circa dei voti e 207 seggi sul totale di 556; il partito socialista italiano il 20% circa dei voti e 115 seggi; il partito comunista il 19% circa dei voti e 104 seggi.

(7) È significativo ad esempio che il Presidente della commissione per la Costituzione dell'assemblea costituente sia stato l'on. Ruini, Presidente del Consiglio di Stato.

(8) Cfr., ad es., il documento «Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana» a firma di Demofilo (pseudonimo di Alcide De Gasperi) diffuso nel luglio del 1943, in *Atti e documenti della democrazia cristiana 1943-1967*, Roma, 1968, 1 ss.; e il programma della democrazia cristiana pubblicato, sempre a firma di Demofilo, su «Il Popolo», del 12 dicembre 1943 e in un opuscolo del gennaio 1944 dal titolo *La parola dei democratici cristiani*, in *Atti e documenti*, cit., 23 ss.

sovranazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni (cfr., art. 11); l'esplicita considerazione delle confessioni religiose come organizzazioni sociali (art. 8), e più specificamente la riconferma dei patti lateranensi (art. 7); l'attenzione per i diritti della famiglia (artt. 29-30) per la libertà scolastica (art. 33) e assistenziale (art. 38); il favore per le forme di attività economiche in cui capitale e lavoro sono nelle stesse mani (cfr., artt. 44, 46, 47), sono tutti aspetti per i quali la Costituzione è palesemente debitrice di questa ispirazione. Parimenti, per quanto riguarda l'organizzazione dei poteri, l'impronta pluralista e garantista, la scelta per il regime parlamentare e per il primato del Parlamento, il regionalismo politico e legislativo, gli istituti di democrazia diretta, la garanzia giurisdizionale della Costituzione, sono tutti aspetti in cui il testo della Carta riflette largamente postulati e programmi del cattolicesimo democratico: rimasero invece fuori della Costituzione, fra i punti fondamentali di tali programmi, la rappresentanza professionale e il sindacato di diritto pubblico.

Meno evidenti sono le tracce dell'ispirazione propria della sinistra marxista: sia perché i due partiti che la rappresentavano – il socialista e il comunista – avevano un'elaborazione e una cultura istituzionale più limitate e meno univoche: sia perché questi partiti non intesero rivendicare una Costituzione modellata sui loro programmi, limitandosi a favorire e a reclamare un ordinamento in cui fossero garantiti i diritti di libertà e potesse trovare libera espressione la sovranità popolare mediata dai partiti di massa, convinti com'essi erano che questo fosse il contesto più favorevole per una eventuale successiva trasformazione del paese in senso socialista (9).

Tuttavia sui temi, ben presenti nella Costituzione, dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° co.), del diritto al lavoro e dei diritti del lavoro (artt. 4 e 35 ss.), del governo pubblico dell'economia (artt. 41, 42, 43), del ruolo dei partiti politici (art. 49), non sono mancati apporti specifici riconducibili all'ispirazione di queste correnti politiche. Sul piano dell'organizzazione statale, certamente, la Costituzione è fondamentalmente ispirata più alla visione di un articolato pluralismo di poteri e di un insieme di reciproci freni e di garanzie, che non a quella – propria della visione della sinistra marxista – di una democrazia assembleare, in cui la sovranità popolare mediata dai partiti di massa si esprimesse per intero, senza troppi frazionamenti del potere e senza troppe remore e vincoli. Tuttavia il peso di queste componenti (oltre che concorrere in modo decisivo a far prevalere, nel referendum istituzionale, l'ipotesi repubblicana) influi certamente, se non altro in negativo, nell'ostacolare soluzioni di ancor più accentuata ripartizione dei poteri (così le sinistre non fecero prevalere il monocameralismo, ma ottennero un Parlamento fondato esclusivamente sulla rappresentanza politica nazionale).

La terza grande corrente ideale, quella liberal-democratica, non era rappresentata in assemblea da alcuno dei grandi partiti. Tuttavia essa fu tutt'altro che assente o recessiva: sia perché ad essa si rifacevano componenti minoritarie ma partecipi, con esponenti di primissimo piano, del processo costituente (si pensi a deputati come Einaudi, Perassi, Calamandrei); sia perché il bagaglio ideale liberal-democratico, che affondava le sue origini nelle rivoluzioni borghesi della fine del '700, si ritrovava in misura e forme diverse nella tradizione delle altre correnti: la cattolico-democratica, in cui soprattutto il filone cattolico-liberale aveva largamente assimilato postulati tipici di quel bagaglio ideale; e anche la tradizione delle correnti marxiste, che quei postulati in parte facevano propri, pure iscrivendoli e integrandoli in un altro contesto, e che accettavano il quadro liberal-democratico come condizione favorevole per l'affermarsi delle spinte verso una trasformazione socialista della società.

La cultura istituzionale dei costituenti aveva dunque radici profonde nel passato non solo italiano: ma guardava al futuro.

La classe politica che volle e che approvò la Costituzione fu (a parte la parentesi fascista) la prima classe politica post-liberale nel nostro Paese. Ciò sia per ragioni anagrafiche, data l'interruzione imposta dal fascismo all'evoluzione politico-costituzionale del paese; sia per ragioni politiche, data l'affermazione come forze dominanti di partiti estranei all'esperienza liberale prefascista o eredi di correnti minoritarie nell'ambito di questa.

Certo vi erano degli uomini che facevano da ponte, per così dire, fra le due ere: basti pensare agli ex «popolari» della DC, o a liberali come Einaudi o De Nicola. Ma l'avvento di una nuova classe politica fu evidente: è significativo che alcuni dei maggiori esponenti della

classe politica liberale prefascista, pur presenti in assemblea (come Orlando, Nitti, Croce), pure autorevoli e ascoltati, siano rimasti fondamentalmente estranei alle decisioni costituenti, e spesso si ritrovassero su posizioni critiche nei confronti delle scelte dell'assemblea (10).

4. Caratteri del processo costituente: il «compromesso» costituzionale.

Proprio la tensione al superamento di un passato vicino e meno vicino e al rinnovamento delle istituzioni e della società rappresentava uno dei fattori di quell'unità di intenti che, come si è notato all'inizio, caratterizzò la nascita della nostra Costituzione.

Forze politiche e correnti ideali diverse e anche profondamente divise fra loro trovavano una ragione di convergenza anzitutto nell'intento di superare definitivamente, con la nuova Costituzione, ciò che il fascismo aveva rappresentato sul terreno istituzionale: la compressione delle libertà civili e politiche, l'abolizione del pluralismo politico, il controllo autoritario del pluralismo sociale, il totalitarismo statale, la concentrazione del potere in un unico vertice, l'autarchia e il bellicismo nei rapporti con gli altri Stati. Tutto ciò si esprimeva nella volontà di dar vita ad una Costituzione «antifascista», non semplicemente «afascista» (11), emergente non solo nelle norme speciali e derogatorie con cui si volle precludere qualsiasi reviviscenza dell'esperienza del ventennio (XII disp. trans. fin.), ma nella cura con cui si vollero circondare di garanzie le libertà che il fascismo aveva cancellato, e si volle creare un ordinamento in grado di evitare ritorni di autoritarismo (fattore, questo, non estraneo all'ispirazione fortemente garantista della Carta).

Ma le maggiori forze costituenti erano anche unite dall'intento, sia pure generico, di dar vita ad un ordinamento costituzionale che superasse i limiti dello Stato liberale prefascista, rispetto alla cui esperienza esse si consideravano largamente estranee e in posizione di sia pur meno radicale antagonismo.

Le linee e le direzioni di questo superamento dello Stato liberale non erano certo le stesse per le varie correnti, e non erano sempre chiaramente tracciate. Tuttavia nella Costituzione è ben visibile questa tensione verso una nuova forma di Stato – lo Stato democratico-sociale – nel quale i principi dello Stato liberale dovevano essere integrati e in parte corretti: si pensi ad esempio al tema delle «comunità intermedie», in contrapposizione all'individualismo liberale fondato sul rapporto individuo-Stato nazionale (art. 2), o alla «Costituzione economica» in cui i diritti di proprietà e d'iniziativa individuale venivano bensì ribaditi ma in un quadro di limiti e vincoli intesi a perseguire più equi rapporti sociali, e di interventi dei poteri pubblici diretti a guidare lo sviluppo economico e la ripartizione delle risorse (artt. 41, 42, 43, 44, 53).

A questa ispirazione unitaria «in negativo» – antifascismo, superamento dello Stato liberale – non corrispondeva peraltro, come si è accennato, alcun programma comune in positivo. Di qui in poi, per così dire, gli intenti e le vedute delle varie forze e correnti divergevano anzi nettamente, e la fase costituente appariva perciò una premessa sulla cui base si sarebbe dovuta giocare poi una nuova decisiva partita per la trasformazione della società, partita affidata al prevalere, nella competizione democratica, di una o dell'altra delle forze.

Ciò fece sì che l'incontro e la convergenza delle grandi forze sui capisaldi della nuova Costituzione fosse talvolta un incontro su obiettivi generici (espressi in formule come «fini sociali», «equi rapporti sociali», e simili: cfr. artt. 41, 44), piuttosto che su programmi d'azione specifici: il che contribuì ad imprimere alla Carta quel carattere «programmatico» del quale si dirà, e che da taluni è visto come negativo.

La presenza di spinte e di istanze differenti e contrapposte talvolta emerge nell'uso di formule «antagoniste» o di segno diverso: si vedano ad es. il 1° e il 2° co. dell'art. 41 (libertà di iniziativa

(10) Cfr., gli interventi dell'on. Nitti, seduta dell'8-3-1947, in *La Costituzione*, cit., 267 ss.; dell'on. Orlando, seduta del 10-3-1947, *ivi*, 247 ss.; dell'on. Croce, seduta pom. dell'11-3-1947, *ivi*, 337 ss.; e, per l'esplicita richiesta di sostituzione della classe dirigente, cfr. le parole dell'on. Togliatti, seduta pom. 11-3-1947, *ivi*, 325-26.

(11) Cfr., per la richiesta di una Costituzione «afascista» l'intervento dell'on. Lucifero, seduta del 4-3-1947, in *La Costituzione*, cit., 139; in senso contrario cfr., gli interventi degli on. Laconi e Tupini, seduta del 5-3-1947, *ivi*, 169 e 191; e dell'on. Togliatti, seduta pom. dell'11-3-1947, *ivi*, 326.

(9) Cfr., ad es., l'intervento dell'on. Togliatti, seduta pom. dell'11-3-1947, in *La Costituzione*, cit., 327.

economica e utilità sociale), il 1° e il 3° co. dell'art. 42 (proprietà privata e limiti alla stessa); o anche il 1° e il 6° co. dell'art. 21 (libertà di manifestazione pensiero e divieto delle manifestazioni contrarie al buon costume).

Più in generale, già in assemblea costituente varie voci si levarono a indicare il carattere «compromissorio» o addirittura «tripartito» della Costituzione (12). E sia nella storiografia sia nella polemica politica successiva, specie negli anni di maggior vivacità di movimenti culturali e politici di impronta radicale, la polemica contro il «compromesso» costituzionale venne spesso ripresa.

In realtà non è raro nella storia che i processi costituenti si sostanzino di «patti» o di «compromessi» fra forze e interessi diversi (basti pensare ai patti fra «Re e popolo», cioè tra autorità regia e classe politica borghese liberale, da qui nacquero molte Costituzioni ottocentesche).

Questo carattere di «patto» corrisponde del resto al ruolo proprio della Costituzione, di offrire una cornice relativamente stabile per lo svolgersi di processi politici non predeterminati, e nei quali il confronto e anche lo scontro fra diverse ipotesi e diversi obiettivi collettivi si possa svolgere senza trasformarsi in puro confronto di forza, privo di regole e senza esclusione di colpi.

La Costituzione italiana nasce anch'essa da un patto consapevole stretto da forze diverse e anche antagoniste fra loro. Non fu all'origine, e non è mai stata, una Costituzione «di maggioranza», in cui alcune forze vincenti si riconoscessero pienamente e altre, perdenti, non potessero riconoscersi; ma piuttosto una Costituzione «di tutti», alla quale le diverse forze, pur rimanendo antagoniste, potevano e possono appellarsi ad egual titolo.

È stato tante volte osservato che il processo costituente, avviatosi in assemblea e nella «commissione dei settantacinque» quando ancora erano al Governo i tre maggiori partiti, non si interruppe e non subì radicali svolte nemmeno dopo che, nel maggio 1947, la collaborazione tripartita venne meno, e si formò il primo Governo dell'era «centrista», con la democrazia cristiana e i suoi alleati laici, mentre i due grandi partiti della sinistra marxista andarono all'opposizione.

È vero che quando ciò accadde l'elaborazione del testo costituzionale nell'ambito della commissione era ormai conclusa, si era concluso il dibattito generale in assemblea ed erano stati già approvati gli articoli dei principi fondamentali e della prima parte della Costituzione (13). Tuttavia resta significativo che la fase di dura contrapposizione politica apertasi allora, e riflessa anche nei dibattiti politici in assemblea costituente, non abbia provocato meccanicamente (come pure avrebbe potuto accadere, e come non di rado accade nella prassi dei partiti) una rottura della collaborazione ai fini del varo del testo costituzionale.

È assai probabile che conseguenze della nuova situazione, nel processo costituente, non siano mancate, e si siano riflesse anche nelle modifiche che al testo del progetto vennero apportate dall'assemblea plenaria. Resta però vero che, complessivamente, continuò un processo costituente che vedeva collaborare e trovare punti di incontro forze ormai schierate su fronti opposti nell'esperienza parlamentare e di governo.

Del resto tutte le forze che diedero vita alla Costituzione erano storicamente, allora, forze di minoranza, che pensavano o temevano di essere o di poter essere tali anche nel futuro, e perciò erano portate a preoccuparsi di garantire, nel nuovo ordinamento, spazi e garanzie per le minoranze, oltre che, o prima che, la possibilità per la maggioranza di far prevalere il proprio punto di vista.

Ciò spiega perché nell'esperienza repubblicana tanto spesso alla Costituzione si siano appellate le forze di opposizione, per invocarne le garanzie, per chiederne l'attuazione, magari per accusare le forze di governo e di maggioranza o comunque quella dotate di maggiori poteri decisionali di violazione o di «tradimento» della stessa Costituzione; e perché in talune fasi si sia assistito al paradosso per cui forze, che alla Costituente erano state principali assertrici e artefici di

certi istituti (ad esempio, l'ordinamento regionale), abbiano svolto in seguito un ruolo di ostacolo o di freno alla loro attuazione (tanto che qualcuno parlò di «ostruzionismo della maggioranza») (14); mentre forze che alla Costituente erano diffidenti o avverse nei confronti degli stessi istituti si siano fatte più tardi paladine della loro attuazione. Questi atteggiamenti delle forze politiche si spiegano storicamente, tenendo conto delle diverse prospettive che per esse rappresentavano l'essere o il prevedere di essere al Governo o viceversa in posizione di minoranza.

Ma fu probabilmente una circostanza felice quella per cui al momento dell'elaborazione della Costituzione tutti i partiti scontavano la possibilità di essere destinati a rimanere minoranza, e favorirono quindi la scelta di un sistema costituzionale nell'ambito del quale potessero essere salvaguardate le loro esigenze essenziali anche in tale eventualità.

5. I «programmi» della Costituzione.

Tutto ciò, peraltro, non significa che la Costituzione italiana possa configurarsi solo come un insieme di «regole del gioco» a garanzia di tutti i protagonisti, a cui rimangono estranee scelte sostanziali.

Essa è anche «tavola di valori», esprime aspirazioni e obiettivi largamente condivisi, indica traguardi da raggiungere e non solo limiti da osservare. In ciò, ancora, emerge il carattere «programmatico» della Costituzione.

All'assemblea qualcuno osservò che la Costituzione non avrebbe dovuto essere «un programma per il futuro» (15). Ma prevalse l'idea che, invece, non ci si dovesse limitare a sancire garanzie per le conquiste già raggiunte (le libertà civili) ma si dovessero indicare anche gli obiettivi da raggiungere, per distanti che potessero apparire rispetto alla realtà del momento.

Di qui dichiarazioni programmatiche come quella dell'art. 3, 2° co., sull'uguaglianza sostanziale, o come la proclamazione di diritti (al lavoro, all'istruzione) la cui piena attuazione richiedeva e richiede molto di più che la semplice consacrazione in un testo normativo, e non può passare se non in piccola parte attraverso i tipici mezzi dell'enforcement giudiziario.

Ciò riduce, certo, ma non annulla la portata giuridica di tali proclamazioni. Non l'annulla, poiché resta il valore interpretativo che esse assumono rispetto alle altre norme della Costituzione e a quelle ordinarie; e resta il vincolo nei confronti del legislatore ordinario, cui è precluso di dettare discipline le quali appaiano in positivo contrasto con quelle indicazioni programmatiche. Onde anche queste norme «programmatiche» della Costituzione, come chiari la Corte Costituzionale sin dalla sua prima sentenza (sent. n. 1 del 1956), possono costituire e costituiscono parametro per il giudizio di legittimità di disposizioni di legge, anteriori o posteriori alla Costituzione.

Il riferimento alle norme «programmatiche» della Costituzione, nei primi anni di applicazione di questa, aveva costituito, nella giurisprudenza dei giudici comuni, la base — impropria — di una costruzione che in sostanza tendeva a relegare molti precetti costituzionali (considerati, appunto, solo «programmatici» e non precettivi) nel limbo delle proclamazioni prive di concreta rilevanza nel diritto vigente, in quanto la loro attuazione sarebbe spettata solo al legislatore ordinario (16).

Questa teoria era pericolosa soprattutto perché, di fatto, conduceva talvolta i giudici a includere fra le «programmatiche» non solo le norme costituzionali che effettivamente indicavano traguardi lontani raggiungibili solo a mezzo di complessi interventi del legislatore, ma anche principi di garanzia assolutamente idonei a trovare applicazione già nell'ambito del diritto vigente (come ad esempio i principi dell'art. 21 in tema di libertà di manifestazione del pensiero) (17).

Comunque il chiarimento, prodotto con l'entrata in funzione della

(14) Cfr., BASSANINI, *L'ostruzionismo della maggioranza*, in *Relaz. Sociali*, 1967, 908 ss.

(15) Cfr., la relazione dell'on. Ruini sul progetto di Costituzione, in *La Costituzione*, cit., LXXVI, e l'intervento dell'on. Nitti, seduta dell'8-3-1947, *ivi*, 269.

(16) Cfr., sul noto dibattito, CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

(17) Cfr., ad es., le pronunce citate nella *Rassegna di giurisprudenza sulla Costituzione e sugli statuti regionali (dal 1948 al 1955)*, sub art. 21, *GiC*, 1956, 302-307.

(12) Cfr. ad es., con varietà di valutazioni, nella discussione generale sul progetto, gli interventi degli on. Lucifero, Bozzi, Calamandrei, seduta del 4-3-1947, in *La Costituzione*, cit., 142, 152, 156; degli on. Della Seta, Mastroianni, Laconi, seduta del 5-3-1948, *ivi*, 181, 182, 192; degli on. Basso, Cevolotto, Saragat, seduta pom. del 6-3-1946, *ivi*, 200-204, 209-210, 224; dell'on. Lussu, seduta pom. del 7-3-1947, *ivi*, 262, 269, 271, 279; degli on. Togliatti e Croce, seduta pom. dell'11-3-1947, *ivi*, 327-328, 337-338; e la replica dell'on. Ruini, seduta del 12-3-1947, *ivi*, 348.

(13) Il primo Governo centrista, presieduto dall'on. De Gasperi, si formò il 23-5-1947.

Corte Costituzionale, circa la piena idoneità di tutte le norme costituzionali a fungere da parametro per il sindacato di legittimità delle leggi ordinarie, anteriori e posteriori, neutralizzò il potenziale «eversivo» della rigidità della Costituzione, implicito nella costruzione accennata.

Resta il fatto della limitata attuabilità in via giudiziaria dei veri «programmi» costituzionali, là dove – come per l'attuazione del diritto al lavoro – occorrono misure positive e risorse che il giudice non può surrogare.

Comunque anche questi «programmi», oltre al valore di limite al legislatore e di canone interpretativo, di cui si è parlato, valgono talora a consentire o a rendere più facile l'evoluzione dell'ordinamento.

Così può non essere privo di significato il fatto che in Italia non sia accaduto, almeno in larga misura, ciò che è accaduto in altri ordinamenti, e cioè che le norme della Costituzione e i poteri di controllo sulla costituzionalità delle leggi siano stati invocati e utilizzati per contrastare, talora con successo almeno immediato, l'attuazione di programmi legislativi di più penetrante intervento pubblico nell'economia (nazionalizzazioni, espropriazioni).

Ciò può più facilmente accadere in presenza di norme di garanzia, tipiche delle Costituzioni (in tema di proprietà e di iniziativa economica privata) non accompagnate da indicazioni pure di livello costituzionale a favore di interventi pubblici incidenti sull'economia privata a scopi collettivi (i «fini sociali» o l'«utilità sociale», di cui parla l'art. 41 della Costituzione italiana).

In Italia è verosimile che la presenza delle indicazioni programmatiche, pur generiche, della Costituzione (artt. 41, 42, 43, 44) abbia reso più facile il superamento delle obiezioni e del controllo di costituzionalità in occasione delle (non molte) riforme legislative che hanno inciso sulla proprietà e l'iniziativa economica privata (come la riforma fondiaria degli anni '50 e la nazionalizzazione dell'energia elettrica del 1962) (18).

E anche quando taluni interventi legislativi non hanno, invece, superato positivamente il vaglio di costituzionalità (come nel caso della legislazione sui vincoli urbanistici e sugli espropri delle aree fabbricabili) ciò è accaduto in ragione degli effetti sperequanti che aveva la disciplina dettata dal legislatore, e non perché siano apparsi costituzionalmente preclusi interventi anche drasticamente innovativi sul regime proprietario (19).

Naturalmente i «programmi» costituzionali sono tendenzialmente generici e «aperti», nel senso che non se ne possono far discendere indicazioni stringenti a favore di determinati concreti assetti normativi, ma solo indicazioni di obiettivi, da conseguirsi con mezzi e per strade lasciate largamente alla discrezionalità del legislatore ordinario.

Ma questo carattere di «apertura» a diversi contenuti concreti, proprio del quadro costituzionale, costituisce un carattere e diremmo un pregio tipico delle Costituzioni di lunga durata: le quali in tanto possono rimanere ferme nel tempo nonostante i cambiamenti anche profondi della realtà economica sociale e politica, in quanto siano abbastanza «elastiche» per conciliarsi con diversi programmi politici e legislativi.

Proprio certe «ambivalenze» e apparenti contraddizioni spesso segnalate nelle norme della Costituzione, specie sul terreno economico (come l'affermazione della libertà di iniziativa economica e la contemporanea affermazione dei limiti discendenti dall'utilità sociale e dalla sicurezza, libertà e dignità umana: art. 41, 1° e 2° co.), conferiscono al quadro costituzionale quel carattere «aperto» che, almeno fino a quando non giunge a rendere irrilevanti le norme costituzionali, vanificandone l'essenziale funzione di garanzia, costituisce un pregio, come si è detto, delle Costituzioni «longeve».

La funzione garantistica della Costituzione si esplica attraverso la fissazione di «limiti di tolleranza» alle variabili scelte legislative, più che imponendo scelte legislative rigidamente univoche. Certo, vi sono ambiti – come quelli delle libertà civili – in cui l'esigenza di garanzia deve prevalere e quindi non si può ammettere un'eccessiva larghezza di tali limiti di tolleranza; mentre in altri ambiti, come quello della regolazione e del governo dell'economia, deve prevalere l'elasticità. Non a caso la nostra Costituzione, conformemente all'ispirazione «interventista» dello Stato democratico-sociale, con-

ferisce carattere più rigido alle libertà civili e politiche, che non a quelle economiche.

Oggi non manca chi indica la necessità di fissare limiti più rigidi anche all'intervento pubblico nell'economia – e così ad esempio alla crescita delle spese pubbliche – a tutela dei caratteri fondamentali di un assetto economico-sociale in cui il comparto privato mantenga un ruolo essenziale: caratteri che certamente si riflettono anche sul tasso di effettiva libertà e democraticità dell'ordinamento nel suo complesso (20).

L'esigenza non è priva di fondamento, ma è almeno dubbia la possibilità e l'opportunità di adottare, per soddisfarla, la classica tecnica garantista delle Costituzioni, sancendo per via di norme costituzionali vincoli rigidi e assicurandone l'osservanza mediante strumenti analoghi a quelli della giurisdizione costituzionale (una sorta di «Corte Costituzionale economica» da taluno prospettata). Dubbia perché la realtà economica richiede grande flessibilità di interventi, e perché la tecnica dei parametri rigidi, garantiti giurisdizionalmente – al di là dei consueti canoni di eguaglianza e di ragionevolezza, che anche in questo campo possono svolgere il proprio ruolo –, poco sembra adattarsi a governare i complessi congegni dell'economia e degli interventi pubblici nell'economia.

6. *La sistematica; i principi fondamentali e il loro valore giuridico.*

I contenuti del testo costituzionale sono illustrati nelle singole voci relative ai diversi istituti.

Qua basterà tracciare un sintetico quadro dei principi e dei profili fondamentali che lo caratterizzano. La carta, come si sa, è suddivisa in «principi fondamentali» (artt. 1-12) una prima parte intitolata ai «diritti e doveri dei cittadini» (artt. 13-54), una seconda parte intitolata all'«ordinamento della Repubblica», e infine 18 norme transitorie e finali.

La parte I è suddivisa in quattro titoli: rapporti civili (artt. 13-28), rapporti etico-sociali (famiglia, salute, scuola: artt. 29-34), rapporti economici (artt. 35-47), rapporti politici (artt. 48-54).

La parte II a sua volta si suddivide in sei titoli, dedicati rispettivamente: il primo al Parlamento (suddiviso in due sezioni: «le Camere» e «la formazione delle leggi»); il secondo al Presidente della Repubblica; il terzo al Governo (suddiviso in tre sezioni: «il Consiglio dei Ministri», «la pubblica amministrazione», «gli organi ausiliari»); il quarto alla Magistratura (suddiviso in due sezioni: «ordinamento giurisdizionale» e «norme sulla giurisdizione»); il quinto alle Regioni, Province e Comuni; il sesto alle garanzie costituzionali (suddiviso in due sezioni, dedicate a «la Corte Costituzionale» e a «revisione della Costituzione. Leggi costituzionali»).

L'architettura del testo risale a una precisa impostazione: dopo i principi fondamentali, la prima parte muove dall'individuo, visto prima come singolo, poi nelle diverse forme di vita sociale in cui è inserito (famiglia, scuola, organizzazioni economiche e di lavoro), fino all'organizzazione politica; nella seconda parte si disciplinano prima i poteri attivi e di indirizzo (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo) poi i poteri di garanzia (Magistratura), quindi gli istituti del decentramento politico, concludendo con la Corte Costituzionale (organo di garanzia dell'intero sistema costituzionale) e con la revisione della Costituzione (21).

I principi fondamentali della Costituzione non sono espressi né per intero, né soltanto nei primi dodici articoli pure ad essi intitolati. Essi si ricavano piuttosto dall'intero testo. La loro individuazione non ha mero valore ricognitivo, ma anche normativo, poiché essi non solo costituiscono linee guida per l'interpretazione del testo costituzionale o per l'esplicitazione di regole in esso implicite, ma da un lato sfuggono, secondo una diffusa opinione, allo stesso potere di revisione, anche al di là dell'espresso divieto, sancito nell'art. 139, di sottoporre a revisione la forma repubblicana dello Stato; dall'altro lato costituiscono il nucleo inderogabile dell'ordinamento costituzionale, così che anche nei casi in cui la Costituzione ammette la possibilità di disporre delle discipline speciali derogatorie rispetto alle norme costituzionali, quei principi non possono essere intaccati.

Così la Corte Costituzionale ha ritenuto che la «specialità» delle autonomie delle Regioni a ordinamento differenziato (art. 116 Cost.), espressa nei rispettivi statuti adottati con leggi costituzionali, non può giungere fino a intaccare principi fondamentali come l'unità della

(18) Cfr., ad es., le sentenze della C. Cost., 25-5-1957, n. 61 (in tema di riforma fondiaria) e 7-3-1964, n. 14 (in tema di nazionalizzazione dell'energia elettrica).

(19) Cfr., ad es., le sentenze della C. Cost., 29-5-1968, n. 55 (in tema di vincoli urbanistici a contenuto espropriativo) e 30-1-1980, n. 5 (in tema di espropriazione di aree fabbricabili).

(20) Cfr., per es., BOGNETTI, *La Costituzione economica*, Milano, 1986.

(21) La sistematica della Costituzione risale fondamentalmente ad una proposta dell'on. Moro.

giurisdizione costituzionale (e su questa base ha ritenuto che la previsione di un'Alta Corte per la Regione siciliana, pur contenuta nello statuto speciale, sia venuta meno con l'avvento della stessa Corte Costituzionale: sentt. n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970); che le deroghe al diritto costituzionale comune che possono essere introdotte in esecuzione dei patti lateranensi e degli accordi di revisione degli stessi non possono comunque contrastare con i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale» (e così ad esempio con il nucleo essenziale del diritto alla tutela giudiziaria: sentt. n. 30 e 31 del 1971, n. 18 del 1982); e parimenti che le deroghe alle competenze costituzionalmente stabilite, discendenti dall'adesione dell'Italia ai trattati e all'organizzazione delle comunità europee, in tanto valgono in quanto siano rispettati i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (onde rimane questa l'unica riserva di sindacato costituzionale interno [indiretto] nei confronti delle norme comunitarie, che hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno italiano, prevalendo sulle fonti interne di grado legislativo o perfino su norme costituzionali: sentt. n. 98 del 1965, n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 399 del 1987).

Proprio perché i principi fondamentali della Costituzione non sono espressi in specifiche disposizioni del testo, la loro individuazione è affidata all'interprete (anzitutto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che però in tema non è certo abbondante), e può presentare un certo grado di variabilità: e infatti gli autori che hanno tentato tale individuazione giungono a risultati parzialmente diversi, anche se c'è largo consenso sulla sostanza di questi principi.

7. Il primato della persona e le formazioni sociali.

In tema di rapporti fra individui e gruppi da un lato e poteri pubblici dall'altro, o di rapporti fra società e Stato, la Costituzione si ispira anzitutto all'idea-forza della centralità e del primato della persona umana, considerata come soggetto di diritti in certo senso anteriori a qualsiasi riconoscimento da parte dello Stato, e quindi non condizionati a finalità collettive di qualsiasi genere, anche se limitati e limitabili – ma non in qualsiasi direzione e misura – in vista di esigenze degli altri individui e della comunità, e quindi in vista dell'adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà» (art. 2).

La Costituzione infatti riconosce e afferma solennemente a vari propositi la dignità e l'invulnerabilità della persona (artt. 2, 3, 1° co., 13, 1° e 4° co., 32, 2° co., 41, 2° co.); sancisce i vari diritti di libertà (artt. 13-28) e le garanzie giudiziarie dei diritti (art. 24), con norme il cui «nucleo fondamentale» (Corte Cost., sentt. n. 18 del 1982) costituisce principio inderogabile dell'ordinamento costituzionale; e pone «il pieno sviluppo della persona umana» come mèta rispetto alla quale il potere non solo deve astenersi da interventi ostili, ma deve operare positivamente per superare gli ostacoli di fatto che vi si frappongono (art. 3, 2° co.).

Al principio «personalista» si collegano quello di eguaglianza, essendo la parità giuridica (non solo dei «cittadini», ma, per quanto riguarda il godimento dei diritti fondamentali, di tutti gli esseri umani; Corte Cost., sentt. n. 120 del 1967; n. 104 del 1969) e l'obiettivo dell'eguaglianza «sostanziale» (art. 3, 2° co.), corollari del primato della persona umana in quanto tale.

Al riconoscimento dei diritti individuali si accompagna nella Costituzione il riconoscimento esplicito delle «formazioni sociali» ove si svolge la personalità del singolo (art. 2). Questo principio «pluralista» è espressione tipica dello Stato democratico-sociale, che, pur innestandosi sul principio liberale dell'abolizione dei privilegi di categoria o di gruppo, lascia alle spalle l'impostazione «individualistica» del primo liberalismo, ispirata a diffidenza per ogni forma di organizzazione sociale che si frapponesse fra l'individuo e la collettività politica organizzata a Stato.

Peraltro anche le formazioni sociali sono riconosciute in quanto strumenti per lo sviluppo della persona, e non viceversa (infatti l'art. 2 pone l'accento sui diritti «dell'uomo... nelle formazioni sociali»).

Il riconoscimento delle formazioni sociali e il favor nei confronti di esse comportano da un lato l'attribuzione alle stesse di posizioni di libertà e di protezione nell'ordinamento statale, dall'altro lato l'esigenza del rispetto da parte dei poteri statali della loro autonomia, intesa come libertà di darsi una propria organizzazione e di determinare i modi della propria attività.

Da ciò discende fra l'altro l'inammissibilità di intromissioni statali nell'ambito delle organizzazioni sociali, dirette a sottoporle a un regime pubblicistico, asservendole agli interessi statali, e trasformandole in organi «ausiliari» dello Stato (secondo una vicenda

non di rado rinvenibile nella legislazione a proposito di formazioni associative). Qui sta anche il limite ad ogni intervento legislativo di «regolazione» autoritaria di formazioni sociali, sia pure effettuato in nome della rilevanza sociale nella loro attività: quello che si chiamerebbe «giurisdizionalismo» nei confronti delle confessioni religiose, ma che può assumere forme e modalità non dissimili nei confronti, ad esempio, dei sindacati o delle associazioni di categoria o dei partiti.

C'è un limite, peraltro, anche all'obbligo di non interferenza dello Stato nella vita interna delle formazioni sociali, ed è quello nascente dal dovere di assicurare tutela ai diritti fondamentali della persona, anche contro gli attentati che possono derivare dai «poteri privati» che si esercitano nell'ambito di organizzazioni sociali. Vero è che normalmente la tutela del singolo si realizza attraverso la piena libertà di aderire o di non aderire ad una formazione associativa (dove l'essenziale profilo della libertà «negativa» di associazione), e quindi di recedere dal vincolo associativo e di dar vita eventualmente ad altre formazioni. Ma ciò non toglie che in certi casi (e per esempio quando si tratti di formazioni «ad appartenenza necessaria», come la famiglia, ma non soltanto in questa ipotesi) sia necessario l'intervento pubblico a tutela dei diritti fondamentali del singolo lesi o messi in pericolo nell'ambito della formazione sociale.

Ma l'aspetto più problematico del pluralismo è forse un altro, e si ricollega all'ipotesi in cui talune formazioni sociali chiedano ed ottengano dallo Stato non tanto il rispetto della loro libertà, ma regimi di agevolazione o di favore, o discipline speciali di sostegno (si pensi, per esempio, alla legislazione di sostegno dei sindacati, o di certe associazioni di categoria, o dei partiti, o delle confessioni religiose).

I limiti invalicabili (ma forse talvolta valicati) in questo campo dovrebbero essere rappresentati dal rispetto del principio di eguaglianza e di parità di possibilità (la *Chancengleichheit* dei tedeschi) nel trattamento delle varie formazioni sociali operanti sullo stesso terreno o perseguiti i medesimi interessi collettivi, indipendentemente dalla loro consistenza maggioritaria o minoritaria; dal divieto per lo Stato di conferire veri e propri privilegi o di far partecipare singole formazioni sociali all'organizzazione pubblicistica o all'esercizio dei poteri pubblici, trasformandole così per altra via (sia pure di favore) in organismi ausiliari dello Stato o prestando ai poteri sociali privati il «braccio secolare» dello Stato; dal rispetto dei diritti e dell'eguaglianza fondamentale fra tutti gli individui, appartenenti e non appartenenti alle spontanee organizzazioni sociali.

Questi dovrebbero anche essere i limiti della produzione di norme statali fondate su accordi fra poteri pubblici e organizzazioni sociali, o sulla recezione di accordi fra diverse organizzazioni sociali; fenomeno caratteristico del pluralismo contemporaneo, riconosciuto e fatto proprio anche dalla nostra Costituzione (si pensi al rinvio a norme pattizie per la disciplina dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose: artt. 7 e 8; o al conferimento di efficacia generale ai contratti collettivi di lavoro: art. 39); fenomeno esteso nella pratica legislativa sia attraverso la previsione di nuove ipotesi normative (si pensi agli accordi che disciplinano il rapporto di servizio dei pubblici impiegati, ai sensi della l. 29-3-1983, n. 93), sia attraverso la frequente «negoiazione» di contenuti normativi fra autorità pubbliche e organizzazioni, ad esempio sindacali o di categoria.

Fenomeno che però, in base al principio pluralistico, ma anche a quello di fondamentale eguaglianza fra le persone, emergenti dalla Costituzione, dovrebbe appunto trovare il suo limite invalicabile non solo nell'esigenza di non asservire il potere pubblico a interessi particolari, ma anche nel divieto di dar vita a privilegi o a «statuti personali» differenziati in relazione all'appartenenza o meno dei singoli alle formazioni sociali cui essi liberamente aderiscono.

Il principio di eguaglianza «davanti alla legge» (art. 3, 1° co.) non comporta certo divieto di discipline diversificate, e anzi esige tale diversificazione, in rapporto a situazioni oggettivamente diverse, apprezzate secondo i canoni (cui fa costante riferimento la ricca giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di eguaglianza) della ragionevolezza e della non arbitrarietà.

Ma la differenza ragionevole di discipline non può diventare discriminazione nel godimento dei diritti fondamentali da parte dei singoli né privilegio o sperequazione di possibilità fra gruppi sociali aventi analoghi scopi e caratteristiche.

Fermo questo limite invalicabile, il principio di eguaglianza «sostanziale» (art. 3, 2° co.) impone di tener conto delle disparità di fatto, derivanti dalle condizioni economiche e sociali, per dettare discipline tendenti ad eliminarle o a ridurle, creando condizioni di

migliore «giustizia sociale», anche compensando con posizioni di vantaggio legali la condizione di svantaggio in cui si trovano le parti (individuali e sociali) più deboli nei rapporti economici e sociali.

Questo è anche il significato della proclamazione secondo cui la Repubblica è «fondata sul lavoro».

Non nel senso che l'attività lavorativa sia riconosciuta come aspetto assolutamente preminente della persona (è l'uomo o la donna in quanto tale, con la sua dignità, indipendentemente dalla sua produttività, che è al centro del sistema costituzionale), né nel senso che in funzione dell'attività lavorativa si possano introdurre discriminazioni nel godimento dei diritti fondamentali o nella partecipazione al governo dello Stato (come avviene in talune Costituzioni degli Stati socialisti): ma nel senso che è il lavoro, come contributo di ciascuno «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, 2° co.), e non già requisiti di nascita, di censo o di altro genere, che fonda il ruolo sociale degli individui; e che l'ordinamento riconosce il primato del lavoro nei rapporti di produzione, in quanto elemento più direttamente attinente alle persone partecipi di quei rapporti.

Da qui, infine, il fondamento costituzionale delle discipline volte a realizzare una redistribuzione della ricchezza e dei redditi (cfr. artt. 42, 44, 53).

Al medesimo criterio dell'uguaglianza «di fatto» si ispira il principio costituzionale che impone la tutela, con apposite norme, delle minoranze linguistiche (art. 6), come gruppi che, proprio per la loro consistenza minoritaria, potrebbero vedere i propri componenti ostacolati o sfavoriti nel pieno sviluppo della propria personalità (ma naturalmente, ancora una volta, dovrebbe valere il limite derivante dal divieto di «statuti personali» discriminatori in ordine al godimento dei diritti fondamentali).

8. Principio democratico e principio garantistico nell'organizzazione costituzionale: gli organi di indirizzo politico.

In tema di struttura dei poteri pubblici, i principi-base della Costituzione sono quelli — propri della tradizione liberale-democratica — secondo cui l'autorità si fonda sul consenso dei governati (principio democratico) e deve essere organizzata in modo da garantire i diritti di tutti (principio garantistico).

L'appartenenza della sovranità «al popolo», e la precisazione secondo cui essa si esercita «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, 2° co.), esprimono sinteticamente questi principi.

La scelta repubblicana effettuata col referendum istituzionale del 2-6-1946 ha eliminato l'istituto di governo — la Monarchia — che non fondava la propria legittimazione sul principio rappresentativo, ma sul possesso ereditario del trono.

Tutti gli organi cui è affidato il compito di effettuare le scelte di indirizzo e le scelte concrete per la cura degli interessi pubblici, nei limiti e nelle forme della Costituzione, sono organi che ripetono la loro legittimazione dal popolo, attraverso la periodica elezione diretta (come per il Parlamento e per le assemblee degli enti territoriali), o indiretta (come per il Presidente della Repubblica o per gli organi esecutivi degli enti territoriali) o attraverso il vincolo fiduciario che impone la conformità degli indirizzi alla volontà delle maggioranze di organi elettivi (come per il Governo): quando addirittura le decisioni non siano demandate al popolo stesso, attraverso gli istituti di democrazia diretta (il referendum, nazionale o locale).

A questa fondamentale regola per l'organizzazione dei poteri pubblici si aggiungono varie forme di concorso dei cittadini, nelle diverse sedi e in funzione delle loro diverse qualifiche e attività, alla formazione di organi pubblici o di manifestazioni di volontà aventi rilievo nell'ambito dello Stato: dalle forme di autogoverno di taluni comparti dell'apparato pubblico (tipico quello della magistratura ordinaria previsto dall'art. 104 della Costituzione, e sul quale la legge ha modellato analoghe forme di autogoverno delle altre magistrature; ma si pensi ad esempio anche agli ordini professionali o alle Università), alle forme più recenti di partecipazione degli operatori e degli utenti di determinati servizi pubblici alla gestione degli apparati creati per la loro erogazione (ad esempio le scuole).

Tutto ciò è riconducibile al principio per cui la Repubblica promuove «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, 2° co.).

Tuttavia, anche nell'organizzazione e nel funzionamento dei poteri «di indirizzo», al principio democratico-maggioritario si accompagna il principio garantistico e di diffusione del potere.

Di per sé, in astratto, il principio democratico-rappresentativo

potrebbe essere attuato anche mediante l'attribuzione di tutti i poteri politici di indirizzo ad un unico individuo, eletto periodicamente da tutto il popolo. La Costituzione italiana però è ben lontana da una siffatta democrazia «plebiscitaria», perché fonda invece l'organizzazione dello Stato su criteri di massima diffusione del potere, sulla tradizionale concezione dei freni e dei contrappesi fra poteri diversi, anche fra quelli aventi carattere rappresentativo.

Così, i poteri normativi fondamentali sono attribuiti alle assemblee parlamentari (artt. 70, 76, 77, 78, 80, 81), che per la loro stessa composizione assicurano una rappresentanza meno sintetica e più articolata del corpo sociale (e ciò anche a prescindere dalla scelta di sistemi elettorali che garantiscano in modo più o meno largo la rappresentanza delle minoranze, posto che la Costituzione non fa alcuna scelta in proposito). Il massimo potere rappresentativo, il Parlamento, è articolato in due Camere poste in condizione di parità (e ciò fu voluto essenzialmente in funzione garantistica, oltre che di maggiore articolazione della rappresentanza).

L'organizzazione interna del Parlamento è ispirata al principio proporzionalistico e di tutela delle minoranze (art. 72, 3° co; art. 82, 2° co.). Sono previsti poteri di equilibrio e di coordinamento del Presidente della Repubblica, concepito come organo rappresentante dell'«unità nazionale» (art. 87, 1° co.; art. 74).

Lo stesso Parlamento può essere sciolto anticipatamente, rimettendo così al corpo elettorale le scelte fondamentali di indirizzo (art. 88), o la sua volontà può essere verificata o contraddetta da una pronuncia diretta del corpo elettorale (artt. 75, 138).

Il potere pubblico, pur nell'ambito di uno Stato unitario, è articolato sul territorio in enti di autogoverno dotati di competenze costituzionalmente garantite (artt. 5, 114, 128, 134).

Così che la concezione stessa della democrazia cui si ispira la nostra Costituzione si fonda sull'affermazione del principio maggioritario e sulla contestuale affermazione del principio di tutela delle minoranze. Tra la preoccupazione di dar vita ad apparati pubblici capaci di efficienza e di immediatezza decisionale ed operativa, e quella di garantire un corretto uso del potere e prevenire arbitri e sopraffazioni, non vi è dubbio che la nostra Costituzione dia maggior peso a questa seconda, come rilevano criticamente coloro che reputano il sistema istituzionale italiano troppo complicato e farraginoso, e poco idoneo a produrre decisioni. Ma si dovrebbe osservare, in proposito, che il ruolo fondamentale delle Costituzioni è proprio quello di assicurare un sistema di garanzia e di tutela perché il potere — anche quello democraticamente legittimato — sia esercitato correttamente e senza sacrificare essenziali diritti e interessi di nessun individuo e di nessuna parte.

Il costituzionalismo moderno è nato e si è sviluppato proprio come insieme di regole atte a controllare e limitare il potere politico, nella convinzione che un potere limitato e controllato sia meglio di qualsiasi dispotismo anche «illuminato» o anche plebiscitariamente legittimato.

In questo quadro, la Costituzione ha fatto un'opzione per la forma di governo parlamentare, nella quale cioè ad una distinta legittimazione e ad una più netta separazione fra Parlamento ed esecutivo si preferisce il coordinamento fra i due poteri, attraverso il vincolo fiduciario che lega il secondo al primo (art. 94 Cost.).

Un sistema parlamentare — secondo gli intenti del costituente — caratterizzato da «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», come si esprimeva l'ordine del giorno presentato dall'on. Perassi e approvato dalla seconda sottocommissione della commissione per la Costituzione (22).

Che tale intento sia riuscito, o sia riuscito pienamente, è assai discusso.

È noto, comunque, che nella vita concreta del sistema parlamentare italiano, e più in generale delle istituzioni repubblicane, ha assunto un'importanza crescente e sempre più evidente il ruolo dei partiti politici. Ruolo che la Costituzione non ignora, perché anzi considera i partiti strumento fondamentale a disposizione dei cittadini «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49), ma che si è sviluppato in forme e in campi, e con una incidenza, sconosciuti in altre epoche storiche e probabilmente

(22) L'ordine del giorno fu presentato dall'on. Perassi nella seconda sottocommissione della commissione per la Costituzione il 4-9-1946, e da questa approvato il 5-9-1946 (cfr., *La Costituzione*, cit., Commissione per la Costituzione, 917, 944).

nella maggior parte degli altri ordinamenti statali simili al nostro.

Di per sé questo è un fenomeno che attiene non tanto alla struttura costituzionale dello Stato quanto al concreto atteggiarsi delle forze sociali che nelle istituzioni operano, e in qualche misura possono piegarne il funzionamento a proprie esigenze e atteggiamenti. Poiché però i partiti condizionano proprio il modo di operare delle massime istituzioni costituzionali, è evidente che non si può, nel considerare e nel valutare l'«edificio» costituzionale, trascurarne il ruolo, e trascurare il modo concreto in cui si atteggia il sistema dei partiti.

Anzi, è sempre aperto l'interrogativo se i difetti o gli inconvenienti che spesso vengono segnalati nel funzionamento del sistema costituzionale siano, e in che misura, imputabili ai congegni previsti dalla Costituzione, o se essi risalgono, e in che misura, ai comportamenti delle forze politiche e sociali, e in special modo dei partiti; se quindi le riforme da tante parti auspiccate si debbano perseguire essenzialmente attraverso l'affermazione di nuove regole costituzionali, o se piuttosto non dovrebbero passare attraverso una modifica degli atteggiamenti e dei comportamenti prevalenti nel sistema politico.

Vero è, peraltro, che, le forze in campo essendo quelle che sono, nuove regole formali potrebbero apparire (non è però detto che sempre siano) strumento necessario per indurre o incentivare tali nuovi comportamenti.

9. (Segue). Gli organi di garanzia.

Se poi si ha riguardo agli organi cui la Costituzione attribuisce direttamente funzioni di garanzia – fondamentalmente il potere giudiziario (titolo IV della parte II) e la giurisdizione costituzionale (titolo VI della parte II, sez. I), domina il principio garantistico, prevalendo su quello democratico.

Se infatti anche l'esercizio della giurisdizione viene ricondotto in linea di principio al popolo (art. 101, 1° co.), il *proprium* di tale funzione viene però indicato espressamente nell'applicazione della legge in posizione di indipendenza rispetto agli altri poteri (art. 101, 2° co., art. 104), e, implicitamente, in posizione di estraneità rispetto agli interessi coinvolti, così da assicurare a tutti l'essenziale tutela giudiziaria dei diritti e degli interessi (art. 24 e 113).

Nella formazione e nell'attività degli organi giudiziari il principio dominante è quello di una selezione su basi di competenza tecnica e con criteri di imparzialità, e di un'assenza di condizionamenti sia pure provenienti dalla collettività o da organi rappresentativi: onde il principio elettivo nella nomina dei giudici, pur non escluso, ha un'applicazione circoscritta (art. 106, 2° co.), e incontra i limiti derivanti dall'esigenza di assicurare comunque l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante.

La stessa volontà del massimo organo rappresentativo, espressa nella legge, non è incondizionatamente efficace, potendo essere sindacata sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione dall'apposito organo di giustizia costituzionale, nella cui composizione il principio rappresentativo, pur non ignorato, cede rispetto ai principi dell'indipendenza e dell'imparzialità.

L'istituzione della giurisdizione costituzionale, col compito, oltre che di giudicare sulla costituzionalità degli atti legislativi, di garantire il rispetto delle sfere costituzionali di competenza dei poteri e delle articolazioni centrali e periferiche della Repubblica, rappresenta senza dubbio uno degli aspetti più significativi e più incisivi del quadro costituzionale cui si è dato vita con la Carta del 1948: portando in qualche modo a compimento l'attuazione dei principi di tutela dei diritti, di garanzia e di diffusione del potere, che sono alla base del costituzionalismo moderno.

L'inderogabilità della tutela giudiziaria dei diritti (art. 24), da un lato, la garanzia giurisdizionale della Costituzione, con quello che è stato chiamato il «principio di legittimità costituzionale» (23), dall'altro lato, segnano le «clausole generali», le pietre miliari che assicurano l'effettività e la rigidità della Costituzione.

In un senso più ampio e comprensivo, il principio democratico è destinato a informare di sé tutto l'ordinamento. Così esso comporta che i poteri – tutti i poteri, anche quelli che non sono organizzati sulla base del principio rappresentativo maggioritario – operino secondo regole prestabilite, e in modo visibile, alla luce del sole. La «trasparenza» del potere, si potrebbe dire, è uno dei postulati di questo principio.

(23) Cfr., G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*¹, Bologna, 1977, 65 e passim.

Esso comporta la possibilità di conoscere e controllare ogni manifestazione d'esercizio del potere, di sottoporla a discussione e a critica.

Non ci possono essere, da questo punto di vista, immunità assolute, nè zone franche sottratte al controllo.

Così devono essere controllate le decisioni di politica estera, in passato appannaggio prevalente dell'esecutivo e protette spesso da prassi di diplomazia segreta (art. 80); i segreti di Stato devono essere limitati e posti sotto la responsabilità degli organi democraticamente legittimati; la pubblicità è la regola non solo per i lavori dell'assemblea rappresentativa, ma anche per i dibattimenti giudiziari; perfino nell'ambito degli apparati tradizionalmente più ispirati a criteri di gerarchia, come le forze armate, l'ordinamento deve informarsi «allo spirito democratico della Repubblica» (art. 52, 3° co.).

10. L'apertura sovranazionale.

La Costituzione italiana non manca infine di allargare lo sguardo alla collocazione della Repubblica nel sistema internazionale, ispirandosi all'idea che anche la comunità internazionale degli Stati debba essere costruita sulla base del diritto e secondo principi di pacifica cooperazione. Anche in ciò si manifesta un ideale costituzionale più maturo e più completo di quello che emergeva dalle Costituzioni degli Stati nazionali dell'Ottocento.

In particolare, da un lato è espressamente riconosciuta l'esigenza che lo Stato si adegui anche all'interno agli obblighi che discendono dalla sua appartenenza alla comunità internazionale (art. 10). Dall'altro lato, la Costituzione apre esplicitamente le porte, sia pure a condizioni di parità con gli altri Stati, alle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni», e alle «organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» (art. 11).

È così intaccato il mito dell'assolutezza e dell'esclusività della sovranità statale; vi sono spazi (e sono in concreto, ad esempio, quelli configurati dai trattati istitutivi delle Comunità europee) in cui lo stesso ordinamento giuridico interno per così dire si ritira, per fare posto a norme e a poteri sovranazionali, capaci di vincolare direttamente i cittadini, e la cui autorità è direttamente riconosciuta e garantita dagli apparati esecutivi e giudiziari della Repubblica.

Sono in tal modo anche poste le premesse per giungere, se la politica di unificazione progredirà, a forme più strette di unione, fino ad una federazione europea, la cui nascita troverebbe già, nella Carta del 1948, fondamento e legittimazione costituzionale.

11. La lenta attuazione della Costituzione.

Si è accennato all'inizio al lungo e travagliato processo dell'attuazione costituzionale.

Sorta sulle rovine del vecchio Stato, la Repubblica ne ha ereditato peraltro quasi tutte le strutture; così che per molti anni e decenni, e in parte tuttora, la Costituzione ha rappresentato l'avanguardia «presbite» – perché guardava lontano (24) – di un ordinamento largamente ancora fermo al passato.

Sostituite con referendum le istituzioni repubblicane a quelle monarchiche, varata la Costituzione del 1948, con la sua struttura essenziale di Camere, Governo e Capo dello Stato, all'inizio però molte delle istituzioni nuove da essa previste rimasero sulla carta, più o meno a lungo.

Così che i primi bilanci dell'età repubblicana – a cinque o dieci anni dall'entrata in vigore della Carta, scaduti invano vari termini che la Carta aveva previsto per il completamento del nuovo ordinamento (VI, VIII, IX, XVI disp. trans. fin.) – furono necessariamente in gran parte bilanci di una inattuazione costituzionale (25).

Tale situazione si è protratta molto a lungo, e in parte perdura tuttora.

Si pensi che fino al 1971 lo stesso regolamento della Camera dei deputati era ancora, rimaneggiato, quello risalente al 1920-22; che fino al 1988 le norme legislative sull'organizzazione e sull'attività del Governo risalivano alla fine dello scorso secolo o al primo trentennio di questo (26); che solo nel 1981 si è realizzata, in modo

(24) Di Costituzione «presbite» parla, in questo senso, CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 61.

(25) Cfr., BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, FP, 1954, IV, 33 ss.; CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo*, Bari, 1955, 225 ss.

(26) Cfr., l. l. 12-2-1888, n. 5195, e il r. d. 1-3-1908, n. 5247, sui sottosegretari

peraltro incompiuto, la riforma della giustizia penale militare, mentre solo nel 1986 si è realizzata una forma di autogoverno e quindi la piena indipendenza della magistratura amministrativa; che tuttora non è stato sostituito l'ordinamento giudiziario del 1941 (27), né la legge comunale e provinciale, risultante ancora, nei suoi nuclei fondamentali, dai testi unici del 1915 e del 1934 (28) [ma oggi vedi la legge 8 giugno 1990, n. 142, col nuovo ordinamento delle autonomie locali]. Ma anche la legislazione non di diretta attuazione della Costituzione, ma pur sempre bisognosa di adeguamento ai nuovi principi, è rimasta largamente e a lungo, e in molta parte è tuttora, quella delle epoche precedenti.

Così solo nel 1988 è stato approvato, ed è in attesa di divenire operante, il nuovo codice di procedura penale (29) [è entrato in vigore il 24 ottobre 1989], mentre il codice civile, il codice di procedura civile e il codice penale (per non parlare del codice penale militare) sono ancora quelli di prima, salvo novelle parziali; la legge di pubblica sicurezza è ancora il testo unico del 1931 (30), «sbrindellato» da numerose dichiarazioni di incostituzionalità.

Tuttavia, nonostante il permanere, sotto il nuovo tetto, di tante vecchie mura più o meno rabberciate, l'edificio costituzionale si è pian piano, se non compiuto, certo delineato secondo il disegno della Carta. Non è il caso di ripercorrere qui analiticamente tutte le tappe legislative (e giurisprudenziali) di quest'opera di attuazione. Basterà ricordare le principali.

Negli anni cinquanta prendono vita la Corte Costituzionale (31), il Consiglio superiore della Magistratura previsto dall'art. 104 Cost. (32), il Consiglio supremo di difesa (33) e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (34), e si realizza un modesto decentramento di funzioni amministrative (35).

Negli anni sessanta molta parte dell'attenzione delle forze politiche è volta alla legislazione in materia di programmazione economica (36); solo alla fine di questo periodo vengono varate le leggi di attuazione dell'ordinamento regionale (37).

di Stato; il r.d. 14-11-1901, n. 466, sugli «oggetti da sottoporre al Consiglio dei Ministri»; la l. 31-1-1926, n. 100, sulla «facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche»: tutti ormai superati dalla recente l. 23-8-1988, n. 400.

(27) Cfr., il r.d. 30-1-1941, n. 12, recante appunto l'«ordinamento giudiziario», integrato dal r.d.lgs. 31-5-1946, n. 511, concernente «guarentigie della magistratura» [oggi si veda anche la l. 13-4-1988, n. 117, concernente «risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati»].

(28) Si tratta del r.d. 4-2-1915, n. 148 (t.u. della legge comunale e provinciale), richiamato parzialmente in vigore dall'art. 6 del r.d.l. 4-4-1944, n. 111, dall'art. 10 del d.l. 7-1-1946, n. 1 e dall'art. 251.9-6-1947, n. 530; e del r.d. 3-3-1934, n. 383 («t.u. della legge comunale e provinciale»).

(29) Cfr., il d.p.r. 22-9-1988, n. 447, concernente «approvazione del codice di procedura penale», le cui disposizioni entreranno in vigore il 24-10-1989.

(30) Cfr., il r.d. 18-6-1931, n. 773 («t.u. della legge di pubblica sicurezza») e il relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 6-5-1940, n. 635.

(31) Cfr. (dopo la l. Cost. 9-2-1948, n. 1, contenente «norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della C. Cost.») la l. Cost. 11-3-1953, n. 1, contenente «norme integrative della Costituzione concernenti la Corte Costituzionale»; e la l. 11-3-1953, n. 87, contenente «norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale».

(32) Cfr., la l. 24-3-1958, n. 195 («norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura») e il d.p.r. 16-9-1958, n. 916 («disposizioni di attuazione e di coordinamento della l. 24-3-1958, n. 195, concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, e disposizioni transitorie»).

(33) Cfr., la l. 28-7-1950, n. 624 («istituzione del Consiglio supremo di difesa»).

(34) Cfr., la l. 5-1-1957, n. 33 («ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»), oggi sostituita dalla l. 30-12-1986, n. 936 («norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»).

(35) Cfr., la l. 11-3-1953, n. 150, recante «delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali di interesse esclusivamente locale alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo» (delega poi prorogata con l. 18-6-1954, n. 343), e i numerosi decreti legislativi delegati emanati sulla base di questa.

(36) Si vedano per tutte la l. 27-2-1967, n. 48 («attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica»), e la l. 27-7-1967, n. 685 («approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970»).

L'inizio degli anni settanta vede, oltre all'avvento delle Regioni ordinarie, l'attuazione dell'istituto del referendum (38) la cui applicazione conoscerà subito fasi di grande vivacità, l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali (39) e il varo dei nuovi regolamenti delle Camere (40).

Al 1981, come si è ricordato, risale la riforma dei tribunali militari (41).

Si dovrà attendere il 1988 per vedere finalmente la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio promessa dall'art. 95, 3° co., della Costituzione (42). Manca ancora, ma è in corso d'esame, una legge regolatrice dello sciopero (art. 40 Cost.) [v. oggi la legge 12-6-1990, n. 146, sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali].

Si può dire oggi che l'ultima area rimasta di schietta inattuazione costituzionale sia quella dell'ordinamento sindacale: i meccanismi previsti dall'art. 39 per la registrazione dei sindacati e la stipulazione di contratti collettivi con efficacia generale non solo non sono stati attivati, ma le forze sindacali ne contestano apertamente l'attuazione, mentre il legislatore batte varie strade più o meno apertamente distanti o elusive rispetto a quella previsione (così quando fonda sulla maggior rappresentatività, anziché sulla proporzionalità, il rilievo dato alle organizzazioni sindacali nell'ambito pubblicistico).

Si tratta forse dell'unica scelta costituzionale esplicitamente contestata dalla maggioranza delle forze politiche e sociali.

Così che, a questo proposito, l'alternativa all'inattuazione (che tuttavia sussiste) appare, anziché l'attuazione, la modifica dello stesso disposto costituzionale (eppure nemmeno questo processo di revisione è ancora concretamente avviato). Andrebbero poi ricordate le leggi, se non di diretta attuazione costituzionale, quanto meno incidenti in settori di grande rilevanza costituzionale, come le misure di prevenzione (43), le associazioni vietate (44), le garanzie di difesa nel processo penale (45), l'ordinamento penitenziario (46), i trattamenti sanitari obbligatori (47), l'informazione (48), la revisione del

(37) Cfr. (dopo la l. 10-2-1953, n. 62, concernente «costituzione e funzionamento degli organi regionali») la l. 17-2-1968, n. 108 («norme per l'elezione dei Consigli regionali delle regioni a statuto normale») e la l. 16-3-1970, n. 281 («provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»).

(38) Cfr., la l. 25-5-1970, n. 352 («norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»).

(39) Cfr., la l. 6-12-1971, n. 1034 («istituzione dei Tribunali amministrativi regionali»).

(40) Cfr., il regolamento della Camera dei deputati approvato il 18-2-1971, e il regolamento del Senato approvato il 17-2-1971.

(41) Cfr., la l. 7-5-1981, n. 180 («modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace»).

(42) Cfr., la l. 23-8-1988, n. 400 («disciplina delle attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»).

(43) Cfr., la l. 27-12-1956, n. 1423 («misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità»).

(44) Cfr., il d.lgs. 14-2-1948, n. 43 («divieto delle associazioni di carattere militare») e la l. 25-1-1982, n. 17 («norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento dell'associazione denominata Loggia P2»).

Cfr., inoltre, la l. 20-6-1952, n. 654, contenente «norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (1° co.) della Costituzione» in tema di divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista.

(45) Cfr., ad es., la novella al c.p.p. introdotta con la l. 18-6-1955, n. 517; la l. 8-8-1977, n. 534, recante «modifiche al codice di procedura penale»; la l. 12-8-1982, n. 532, recante «disposizioni in tema di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei provvedimenti di sequestro. Misure alternative alla custodia cautelare».

(46) Cfr., la l. 28-7-1975, n. 354 («norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà»).

(47) Cfr., la l. 13-5-1978, n. 180 («accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori»), e successivamente gli artt. 33-35 della l. 23-12-1978, n. 833 («istituzione del Servizio sanitario nazionale»).

(48) Cfr., la l. 8-2-1948, n. 47 («disposizioni sulla stampa»); la l. 24-4-1975, n. 103 («nuove norme in materia di diffusione radiofonica e telefonica e televisiva») e la l. 5-8-1981, n. 416 («disciplina delle imprese editrici e proventive per l'editoria») [e oggi la l. 6-8-1990, n. 223 («disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato»)].

concordato lateranense (49), le intese con i culti acattolici (50), la tutela delle libertà nei luoghi di lavoro (51), la condizione della donna nel rapporto di lavoro e nell'accesso ai pubblici uffici (52), la disciplina del rapporto di pubblico impiego (53), il finanziamento pubblico dei partiti (54), il riconoscimento dell'obiezione di coscienza (55); e ancora, nel campo organizzativo, la legislazione elettorale (56), il servizio sanitario nazionale (57), i servizi segreti (58), la disciplina militare (59), l'ordinamento della pubblica sicurezza (60), e altre (61) [oggi vanno ricordate almeno anche la legge 7-8-1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; e la legge 10-10-1990, n. 287, con norme per la tutela della concorrenza e del mercato (c.d. *antitrust*)].

In complesso, una produzione legislativa ormai imponente, anche se per lo più, oltre che tardiva, parziale e frammentaria, e non sostitutiva, in molti casi, della legislazione preesistente.

12. I protagonisti dell'attuazione.

I protagonisti dell'attuazione (o volta a volta dell'inattuazione) della Costituzione sono molteplici.

Anzitutto, certamente, le istituzioni investite di compiti legislativi, e in esse le forze politiche che ne concretano e ne orientano la volontà.

Il richiamo alla Costituzione, come quadro da attuare o come limite da non varcare, è stato sempre, ed è tuttora, molto frequente nel lavoro legislativo e nel dibattito politico, in Parlamento e nel Governo. Non altrettanto costanti si può dire siano stati l'attenzione e l'impegno dedicati dal legislatore al compito di adeguare l'ordinamento alla Costituzione.

Tra gli organi di garanzia, in senso ampio, il Presidente della Repubblica ha spesso svolto un ruolo di esplicito richiamo all'esigenza di attuazione costituzionale. Sono rimasti celebri gli inviti del Presidente Gronchi, già nel suo discorso di insediamento del 1955 (62), ad accelerare il processo di attuazione. Per lo più, tuttavia, il ruolo del

(49) Cfr., la l. 25-3-1985, n. 121 («ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18-2-1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11-2-1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede»).

(50) Cfr., la l. 11-8-1984, n. 449 («norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese») [e inoltre, in seguito, la l. 22-11-1988, n. 516 («norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno»), la l. 22-11-1988, n. 517 («norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia»), e la l. 8-3-1989, n. 101 («norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane»)].

(51) Cfr., la l. 20-5-1970, n. 300 («norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento»: c.d. *statuto dei lavoratori*).

(52) Cfr., la l. 9-12-1977, n. 903 («parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro»); e la l. 9-2-1963, n. 66 («ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni») [e oggi v. anche la l. 10-4-1991, n. 125 («azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro»)].

(53) Cfr., ad es., la l. 29-3-1983, n. 93 («legge quadro sul pubblico impiego»).

(54) Cfr., la l. 2-5-1974, n. 195 («contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici») e successive modifiche e integrazioni.

(55) Cfr., la l. 15-12-1972, n. 772 («norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza»).

(56) Cfr., per quanto riguarda le elezioni politiche, il d.p.r. 30-3-1977, n. 36 («t.u. della legge recante norme per l'elezione della Camera dei deputati») e la l. 6-2-1948, n. 29 («norme per l'elezione del Senato della Repubblica»).

(57) Cfr., la l. 23-12-1978, n. 833 («istituzione del servizio sanitario nazionale»).

(58) Cfr., la l. 24-10-1977, n. 801 («istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato»).

(59) Cfr., la l. 11-7-1978, n. 382 («norme di principio sulla disciplina militare»).

(60) Cfr., la l. 1-4-1981, n. 121 («nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza»).

(61) Porta l'impegnativo titolo di «misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale», ma si limita ad alcune misure sul trattamento penale e processuale dei fatti di terrorismo e di eversione, la l. 29-5-1982, n. 304.

(62) Pronunciato davanti al Parlamento in seduta comune l'11-5-1955: si può leggere, ad es., in GRONCHI, *Discorsi d'America*, Milano, 1956, 95 ss.

Capo dello Stato non è andato al di là di questa funzione di richiamo e di stimolo, secondo il modello di un Presidente «magistrato di persuasione e di influenza» (63).

Più limitati sono stati gli interventi del Presidente volti direttamente a scongiurare violazioni della Costituzione: i non numerosissimi casi di rinvii presidenziali di leggi sono stati, è vero, quasi tutti motivati da ragioni di incostituzionalità (per lo più da riscontrate violazioni del precetto costituzionale della copertura finanziaria delle nuove spese: art. 81, 4° co., Cost.), ma hanno avuto luogo in genere nei riguardi di leggi di non rilevante importanza politica. Assai più significativo è il concorso, nel processo di attuazione della Costituzione, degli organi giurisdizionali. Per la verità, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Carta, la magistratura non dimostrò un grado particolarmente elevato di sensibilità costituzionale, mostrandosi spesso propensa ad appoggiare la continuità nell'applicazione delle vecchie leggi in gran parte ereditate dal passato ordinamento.

Varate nel 1953 le leggi sulla Corte Costituzionale, con il 1956 poteva entrare in funzione questo organo dal ruolo particolarmente rilevante ai fini della garanzia e dell'applicazione della Costituzione. Da allora l'attuazione di quest'ultima è passata talora più largamente attraverso le pronunce della Corte, che dichiaravano incostituzionali (spesso non senza «manipolazioni» atte a salvarne in parte la portata) disposizioni legislative precedenti o affermavano interpretazioni correttive delle stesse in nome della Costituzione, che non attraverso le deliberazioni legislative del Parlamento.

Osservando complessivamente le vicende di questi quarant'anni, si deve riconoscere che buona parte dell'adeguamento dell'ordinamento ai nuovi principi e alle nuove regole è avvenuta in virtù dell'affermazione (inizialmente non scontata) secondo cui il controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi (che pure era stato pensato in funzione di garanzia nei confronti del legislatore futuro) si esercitava egualmente anche nei confronti delle leggi anteriori alla Costituzione; nonché in forza della giurisprudenza — ora più coraggiosa, ora più cauta — della Corte Costituzionale.

Nel frattempo, certamente anche in virtù dell'opera della Corte Costituzionale, ma anche in virtù di altri fattori culturali e strutturali concernenti gli apparati giudiziari, la magistratura — o meglio le magistrature — hanno manifestato una crescente sensibilità all'esigenza di adeguamento costituzionale della legislazione.

Questo atteggiamento si è riflesso sia nell'uso molto più largo — e che talora può perfino essere giudicato eccessivo — della Costituzione ai fini di argomentare interpretazioni innovative delle leggi, interpretazioni appunto «conformi a Costituzione»; sia nella frequente rimessione alla Corte Costituzionale di questioni di costituzionalità, relative sia a leggi anteriori che a leggi posteriori alla Costituzione.

Così che il timore espresso da alcuni, che il sistema incidentale di introduzione del giudizio sulle leggi costituisse una «porta stretta» che i giudici avrebbero aperto con troppa parsimonia, è stato sostituito dalla constatazione di una sovrabbondanza di incidenti sollevati, non sempre con buon fondamento: onde la stessa Corte è stata indotta negli anni più recenti a verificare con rigore i requisiti delle questioni sollevate, ricorrendo spesso a dichiarazioni di inammissibilità o di manifesta infondatezza che hanno voluto costituire anche un implicito richiamo ai giudici perché impiegassero con più rigore e misura questo loro potere.

Va infine osservato che, nel clamoroso ritardo manifestatosi in molti campi nell'adeguamento legislativo alla Costituzione, ha probabilmente avuto un ruolo, fra i vari fattori concorrenti, anche l'opera di «supplenza» che la Corte Costituzionale ha intrapreso, attraverso tecniche di decisione che evitano per quanto possibile il vuoto legislativo, «manipolando» le leggi esistenti per adeguarle alle esigenze minime della Costituzione: opera che ha tolto al Parlamento l'incomodo di dover intervenire per forza a colmare i vuoti.

13. Prospettive di riforma.

Dibattiti, proposte, istanze per la riforma della Costituzione, o di parte di essa, sono andati divenendo più frequenti nei decenni trascorsi, soprattutto in coincidenza con momenti del dibattito politico che sottolineavano o enfatizzavano le difficoltà del sistema dei partiti — com'è noto assai frammentato, e operante in un quadro di consensi elettorali caratterizzato da prevalente vischiosità — a realizzare soluzioni nuove nella politica o nelle formule di governo: almeno,

(63) Secondo la bella definizione dell'on. Ruini, nella relazione al progetto di Costituzione (vedila in *La Costituzione*, cit., LXXXIV).

dunque, a partire dalla crisi della prima esperienza del centro sinistra affermatosi, non senza travagli, all'inizio degli anni sessanta (64).

Tuttavia fino ad epoca recente le istanze di riforma costituzionale più radicale, che tendevano cioè ad investire aspetti centrali del sistema, rimanevano per lo più limitate a sedi di studio, ovvero a forze o a gruppi politici minoritari e marginali: il nucleo fondamentale del sistema politico appariva piuttosto persuaso della opportunità di restare ancorati al sistema delineato nella Carta del 1948.

Più di recente, tuttavia, si è cominciato a discutere di riforme meno accademicamente e con più diretto coinvolgimento delle forze politiche maggiori, qualcuna delle quali anzi ha elevato questo programma, anche se con insistenza intermittente, probabilmente anche a motivo delle variabili congiunture politiche, ad aspetto importante delle proprie posizioni e rivendicazioni.

Alla fine della VIII legislatura repubblicana (1979-1983) per la prima volta il tema della riforma istituzionale (più ampio, peraltro, di quello della riforma della Costituzione, perché comprensivo anche di istanze di modificazione della legislazione ordinaria di rilievo costituzionale, e perfino di istanze di legislazione *attuativa* della Costituzione in vigore) si è affacciato ufficialmente in Parlamento. In entrambe le Camere furono costituiti, nell'ambito delle Commissioni affari costituzionali, dei comitati di studio che operarono una prima ricognizione dei temi e delle proposte (65).

All'inizio della IX legislatura il Parlamento, con due mozioni parallele approvate dalle due Camere il 12-10-1983, diede vita ad una Commissione speciale bicamerale con il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative» al fine di avviare i procedimenti necessari «per l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale e amministrativo, anche attraverso la revisione di disposizioni costituzionali, per il comune obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana» (66).

Tale Commissione, presieduta da uno degli ultimi esponenti più autorevoli della classe parlamentare che, all'assemblea costituente, concorse all'elaborazione della Carta, l'on. Aldo Bozzi, condusse i suoi lavori per circa un anno, giungendo infine ad approvare una relazione, cui si accompagnavano svariate proposte di modifica della Costituzione, alcune largamente condivise, altre controverse o avanzate solo da alcuni gruppi (67).

Non è qui il luogo per un analitico esame dei contenuti della relazione e delle proposte.

Si deve però rilevare, in primo luogo, che la stessa Commissione pose a fondamento del suo lavoro l'assunto che si dovesse mantenere fermo il quadro dei principi fondamentali e l'ispirazione della Costituzione del 1948, limitandosi a rivedere quei congegni che si fossero rivelati inadeguati rispetto alle esigenze di oggi. Di fatto, per tutto ciò che riguarda i principi fondamentali e la prima parte della Costituzione, ci si è limitati a proporre aggiornamenti prevalentemente linguistici o integrazioni (come in tema di «nuovi diritti») nella linea del testo attuale (68).

Le maggiori istanze revisionistiche si sono appuntate sulla seconda parte: ma anche qui, con un processo logico non dissimile da quello

che aveva portato l'assemblea costituente a scegliere a larga maggioranza la forma di governo parlamentare, salvo poi discutere e anche dividersi sui singoli congegni correttivi, è prevalsa largamente l'idea di confermare tale scelta; e ancora una volta si è soprattutto dibattuto sulla struttura degli organi fondamentali e sul rapporto fra di loro, nel quadro delle regole essenziali del sistema parlamentare (69).

Una parte consistente della discussione e delle proposte si è poi incentrata non già su modifiche della Costituzione, ma su riforme legislative del tutto compatibili con la Costituzione vigente: soprattutto sulle ipotesi di riforma elettorale, non a torto viste come cruciali per possibili modificazioni del funzionamento del sistema politico.

Fra le riforme della Costituzione proposte, hanno avuto la prevalenza i temi del superamento o della correzione del bicameralismo (riprendendo un filone di dibattito già molto vivace all'epoca costituente, e seguendo ispirazioni e linee di discussione non molto dissimili da quelle di allora); e della disciplina dei rapporti fra Parlamento e Governo, sia attraverso una diversa disciplina del rapporto fiduciario, mantenuto però a base di tali rapporti, sia attraverso una distribuzione dei compiti più favorevole all'esecutivo.

Sarebbe, a mio avviso, azzardato considerare le proposte articolate dalla «Commissione Bozzi», nel loro insieme, come un quadro di sicuro miglioramento (ipotetico) del sistema istituzionale disegnato nella carta del 1948. In ogni caso, sta di fatto che attorno ad esse non si è, finora, manifestato un convinto e largo movimento che spinga al loro accoglimento; nonostante che diversi progetti di legge costituzionale siano stati presentati alle Camere, con il contenuto di varie di queste proposte. Processi di revisione della Costituzione o più in generale di legislazione su temi costituzionali sono bensì maturati in Parlamento, su temi specifici, ma, in prevalenza, proprio sui temi dei quali la Commissione Bozzi non si era occupata, in quanto invitata dalle due Camere, nelle mozioni che ad essa diedero vita, a «non interferire nella... attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti»: così la riforma dei giudizi sui reati ministeriali, giunta alla definitiva approvazione parlamentare (70), e, per quanto riguarda la legislazione ordinaria, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e la disciplina dell'attività del Governo, varati con la legge n. 400 del 1988.

Così che, in definitiva, anche questo episodio concorre a confermare che il testo costituzionale in vigore mostra – finora – una notevole stabilità, pur se ritocchi, qui e là, appaiono sempre più praticabili. La Costituzione del 1948 fruisce, certamente, della stabilità che deriva all'esistente dalla difficoltà di coagulare sufficiente consenso sulle varie proposte di innovazione; ma si palesa comunque, a distanza di quarant'anni dalla sua promulgazione, un testo non solo non effimero, ma solidamente radicato nelle caratteristiche e nelle esigenze di fondo della società e del sistema politico del nostro paese. Un testo ancora in grado di rappresentare, anche in futuro, con la necessaria elasticità e i sempre possibili adattamenti, il quadro di riferimento fondamentale per la vita istituzionale di un paese cresciuto e trasformato, certo, ma che forse più di ieri ha fatto propri, nella cultura e nel senso comune della gente che lo popola, i valori di fondo in esso espressi.

[Nel 1990-91 si è assistito, com'è ben noto, ad un crescendo di discussioni e di proposte su riforme costituzionali anche radicali, fino alla prospettazione di una nuova «fase costituente», che ha trovato espressione perfino nel messaggio indirizzato dal Presidente della Repubblica alle Camere il 26 giugno 1991, e discusso da queste nelle sedute del 23, 24, 25 luglio 1991].

(64) Cfr., ad es., l'ampia rassegna di FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, DS, 1978, 261 ss.

(65) I due Comitati, presieduti rispettivamente dall'on. Riz quello della Camera e dal sen. Bonifacio quello del Senato, conclusero i lavori nell'ottobre 1982. Successivamente, il 14-4-1983 entrambi i rami del Parlamento approvarono un documento (alla Camera una risoluzione, al Senato un ordine del giorno) con cui deliberavano di dar vita ad una Commissione bicamerale per la formulazione di proposte di riforme costituzionali e legislative: la Commissione non poté tuttavia riunirsi a seguito dello scioglimento delle Camere intervenuto il 4-5-1983.

Il testo di tali documenti può leggersi in appendice alla *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* (Camera dei deputati e Senato della Repubblica, IX legislatura, doc. XVI-bis n. 3) risp. 83 ss. e 88 ss.

(66) Il testo delle due mozioni può leggersi in appendice alla citata *Relazione della Commissione parlamentare*, risp. 95-96 e 97-98.

(67) Cfr., il testo della già citata *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, presentata alla Presidenza delle Camere il 29-1-1985 (Camera dei deputati e Senato della Repubblica, IX legislatura, doc., XVI-bis, n. 3), 5 ss.; e, in appendice, 467 ss., il testo a fronte degli articoli della Costituzione dei quali si proponeva la modifica e i testi proposti dalla Commissione.

(68) In particolare, le proposte di modifica sui principi fondamentali e sulla prima parte della Costituzione concernevano l'art. 9; l'art. 24; l'aggiunta di due artt. 21-bis e 21-ter in tema di informazione; l'art. 24; l'art. 25; l'art. 27; l'art. 29; l'art. 32; l'aggiunta di un art. 32-bis sui disabili; l'art. 36; l'art. 37; l'art. 39; l'art. 49.

(69) Le proposte di modifica (talune non fatte proprie dalla Commissione) sulla seconda parte della Costituzione riguardavano gli artt. 56, 57, 59, 64, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77; l'aggiunta di un art. 77-bis sulla potestà normativa del Governo; gli artt. 80, 81, 82, 85, 88, 92, 94, 95, 97; l'aggiunta di un art. 98-bis sul difensore civico; gli artt. 99, 102, 107, 108, 111, 116, 117, 118, 119; l'aggiunta di un art. 127-bis sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali; gli artt. 129 e 133.

(70) Cfr., il testo della legge costituzionale pubblicato in G.U., n. 243 del 15-10-1988 [si tratta della l. cost. 16-1-1989, n. 1].