

1) de l'opérateur a l'identitaire;  
13; DUKE S., *Preparing for Euro-*  
*peanisation*, 2002, 40/5; EMILIOU N., *The*  
*Comparative Study*, London, 1997;  
121; ID., *The Law & Politics of*  
*the UK Constitution: Parliamen-*  
*tary Rights*, in *www.federalismi.it*, 2  
*of Coordination: Towards a New*  
*Model for Comparative Government*  
*in a federal Europe*, in *www.*  
*l'Unione europea e parlamenti nazio-*  
*nali U.*, I progetti costituzionali di  
*la prima della Dichiarazione di*  
*la nuova Europa dopo il Trattato di*  
*Governance after the financial cri-*  
*sis*, in *International Journal of*  
*Law and Economics*, 2011; PERNICE I., *Kompeten-*  
*zenzeitung*, 2000, p. 866 ss.; ID.,  
*the Competencies of the Union,*  
*Verfahren. Europäische*  
*the Constitution for Europe. A*  
11. LA G., *Chi governa la finanza*  
2012; ID., *Austerità finanziaria*  
*in Quaderni costituzionali,*  
*la per la CED e la Federazione*  
*norme eurounitarie e costitu-*  
*zione*, in *Commission's External Service*, in  
London, Harper, 2006, p. 396 ss.;  
1.

## CAPITOLO VI

### L'ORDINAMENTO ITALIANO<sup>1</sup>

**SOMMARIO:** 1. Profili di storia istituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana. – 2. L'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana e i suoi principi caratterizzanti. – 3. L'opzione per una forma di governo parlamentare "atipica": centralità parlamentare e correttivi istituzionali nel quadro tracciato dai Costituenti.

#### 1. Profili di storia istituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana

Una sia pure sintetica panoramica della storia istituzionale italiana non può non prendere le mosse dallo Statuto Albertino.

Promulgato come Legge fondamentale del Regno di Sardegna il 4 marzo 1848 e diventato Carta fondamentale del Regno d'Italia dal 17 marzo 1861, lo Statuto Albertino rimase formalmente in vigore per circa un secolo, fino all'avvento della Repubblica.

Lo Statuto Albertino apparteneva al tipo delle costituzioni ottriate (*octroyées*), cioè non votate da un corpo legislativo e tanto meno dal popolo, ma concesse (almeno formalmente) di spontanea volontà da un sovrano già detentore di poteri assoluti. Era inoltre una costituzione flessibile non essendo previste procedure aggravate per la sua revisione e nemmeno forme di controllo della conformità delle leggi allo stesso Statuto.

Quanto alla forma di Stato, nello Statuto Albertino erano presenti connotazioni tipiche dello Stato liberale classico. Era infatti enunciato il principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini ("regnicoli") dinanzi alla legge (art. 24.1) ed erano riconosciuti i classici diritti fondamentali del costituzionalismo liberale dell'epoca, in particolare diritti di libertà civile (artt. 24 ss.), tra i quali un

<sup>1</sup> Questo capitolo è di Paola Bilancia e Eugenio De Marco.

valore particolare era attribuito al diritto di proprietà, definito diritto inviolabile (art. 29).

Non senza però significative limitazioni. Ed invero, anche a prescindere dal fatto che non vi era alcun riferimento a diritti sociali conformemente del resto alle concezioni liberali dell'epoca, il riconoscimento degli stessi diritti di libertà civile era racchiuso in un ristretto numero di articoli (nove in tutto), che contenevano tra l'altro ampi rinvii per la loro disciplina alla legge ordinaria; il che comportava un sostanziale depotenziamento della tutela degli stessi diritti dato il carattere flessibile dello Statuto. Ancora più limitato poi era il ruolo riconosciuto alle comunità locali; in un contesto infatti di notevole accentramento, tipico del resto della visione dello Stato liberale di stampo francese, l'unico riferimento ad esse si rinveniva nell'art. 74 dello Statuto ("Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge").

Quanto poi alla forma di governo, quella delineata nello Statuto Albertino era ascrivibile al tipo "costituzionale puro", in un quadro di divisione dei poteri che richiamava in notevole misura il classico modello montesquieiano.

Al Re infatti era demandato il potere esecutivo, con un formulato che, oltre a sottolineare la spettanza in esclusiva di tale potere al Sovrano (art. 5: "Al Re solo appartiene il potere esecutivo...") e qualificarlo "Capo supremo dello Stato", specificava nel dettaglio diversi aspetti di tale potere regio anche nel campo dei rapporti con l'estero.

Il potere legislativo era invece demandato ad un Parlamento bicamerale, composto da una Camera dei deputati elettiva e da un Senato di nomina regia.

Ai giudici, infine, era demandato il potere giudiziario.

Pur nell'ambito di una tripartizione dei poteri di stampo liberale classico, il quadro che emergeva era almeno formalmente improntato ad un ruolo decisamente spiccato del Sovrano, la cui persona era espressamente definita in Statuto "sacra e inviolabile" (art. 4). Non solo, infatti, i Ministri erano nominati e revocati dal Re e non era previsto l'istituto della fiducia parlamentare ad un Governo quale organo a sé stante (carattere, questo, del resto proprio delle forme di governo costituzionali pure), ma lo stesso Re partecipava in vari modi agli altri poteri dello Stato: così, oltre a nominare – come si è visto – i componenti del Senato, e a convocare annualmente le Camere e ad essere investito del potere di sciogliere la Camera dei deputati, sanzionava e promulgava le leggi, partecipando con l'istituto della sanzione all'esercizio della funzione legislativa. Ed anche con riguardo all'ordine giudiziario, all'enunciazione che la giustizia emanava dal Re faceva seguito la statuizione che era amministrata in suo nome dai giudici che egli stesso istituiva e nominava (artt. 68 e 69).

Nella realtà, peraltro, si affermò ben presto una consuetudine (o convenzione) costituzionale in forza della quale il Governo del Re assunse sempre più una propria autonoma fisionomia anche per il delinarsi della figura di un Presidente del Consiglio dei ministri; ma soprattutto prese sempre più corpo l'esigenza che lo

stesso Governo godesse anche della fiducia del Parlamento (e in particolare della Camera elettiva). Onde, nella sostanza, il passaggio dalla forma di governo costituzionale pura prevista in Statuto ad una forma di governo costituzionale parlamentare di tipo "dualistico", in quanto il Governo incominciò a necessitare di una duplice fiducia, quella del Re e quella del Parlamento (MORTATI, 1973, pp. 145 ss.).

Un radicale mutamento dell'assetto istituzionale italiano si ebbe con l'avvento del fascismo. Pur nella formale permanenza dello Statuto Albertino, negli anni del regime fascista si passò da un sistema di tipo liberal-democratico, quale era venuto vieppiù affermandosi nel corso dell'evoluzione dell'ordinamento statutario, ad un sistema sempre più accentuatamente autoritario fino a dare luogo ad uno Stato totalitario.

Alla progressiva soppressione dei diritti politici, con instaurazione di un sistema a partito unico, e alla forte compressione delle stesse libertà civili nonché alla sostanziale eliminazione delle autonomie locali, stante la riduzione di Comuni e Province al rango di enti completamente subordinati allo Stato e retti da organi non elettivi, fece riscontro l'affermazione di un assetto costituzionale improntato a un forte rafforzamento dell'esecutivo e in particolare del ruolo del Primo Ministro Capo del Governo, gerarchicamente sopraordinato agli altri ministri; in un contesto caratterizzato da una sostanziale esautorazione della Corona e dalla trasformazione della Camera dei deputati nella Camera dei fasci e delle corporazioni, formata da componenti di nomina governativa. Onde la sostanziale vanificazione dello stesso principio della divisione dei poteri (MORTATI, 1962, pp. 90 ss.).

Senza qui ripercorrere gli eventi che caratterizzarono la storia italiana nel periodo che va dalla caduta del regime fascista il 25 luglio 1943 alla Liberazione il 25 aprile 1945 e alla fine del secondo conflitto mondiale – eventi che videro, in un succedersi tumultuoso, l'armistizio dell'8 settembre 1943 dell'Italia con gli Alleati, l'occupazione tedesca di gran parte della Penisola, con la divisione della stessa nella Repubblica sociale sotto l'egemonia germanica e il Regno d'Italia nelle zone via via liberate dagli Alleati che avanzavano dal sud, la lotta di resistenza condotta dai partiti antifascisti del Comitato di Liberazione Nazionale a fianco degli Alleati fino alla sconfitta finale dei nazifascisti – l'attenzione va rivolta ai due eventi che hanno segnato un momento fondamentale nella storia istituzionale italiana: il *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946, avente come oggetto la scelta tra monarchia e repubblica, e l'elezione in pari data dell'Assemblea Costituente; consultazioni entrambe indette con decreto luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, e alle quali parteciparono i cittadini di entrambi i sessi.

Il *referendum* vide la prevalenza della repubblica con 12.718.641 voti (pari al 54,3%); mentre 10.718.502 voti (pari al 45,7%) furono per la monarchia e 1.498.136 furono le schede nulle.

Nelle contestuali elezioni per l'Assemblea Costituente, svoltesi con criterio proporzionale, i tre partiti che riscossero maggior numero di voti furono: la democrazia cristiana con il 35,21% di voti e 207 seggi in Assemblea; il partito socialista

italiano di unità proletaria con il 20,68% di voti e 115 seggi; e il partito comunista italiano con il 18,93% di voti e 104 seggi. Seguirono l'unione democratica nazionale (6,78% di voti e 41 seggi), il fronte dell'uomo qualunque (5,27% di voti e 30 seggi), il partito repubblicano italiano (4,36% di voti e 23 seggi), il blocco nazionale della libertà (2,77% di voti e 16 seggi). Altre liste ottennero il 5,98% di voti e 20 seggi in Assemblea.

Insediatasi il successivo 25 giugno, l'Assemblea affidò ad una commissione di 75 suoi componenti – la c.d. “Commissione dei settantacinque” – il compito di redigere un Progetto di Costituzione il cui testo fu presentato in Assemblea il 31 gennaio 1947.

Il testo definitivo della Costituzione fu approvato il 22 dicembre 1947, con 453 voti a favore e 62 contrari, su 515 presenti dei 556 componenti.

La nuova Carta costituzionale entrava in vigore il 1° gennaio 1948.

Non sono mancate, nel corso degli anni, modifiche apportate al testo costituzionale del 1948. Se si prescinde, peraltro, dalle riforme adottate con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 che hanno portato alla pressoché integrale sostituzione del Titolo V della Costituzione (cfr. *infra*, capitolo VIII, sezione VII, §§ 5 e ss.), dall'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che pur intervenendo su di un numero limitato di articoli ha profondamente innovato l'ordinamento (cfr. *infra*, capitolo IX, sezione V, § 6), nonché dalla recente legge costituzionale n. 1 del 2020 che ha ridotto di circa un terzo il numero sia dei deputati sia dei senatori elettivi, ben più limitate nei contenuti, come del resto si vedrà nel corso della trattazione, sono state le diverse altre revisioni di singole disposizioni della Carta costituzionale.

Senza esito sono d'altro canto rimasti i progetti avanzati negli ultimi decenni di revisione anche radicale della Costituzione, in particolare della sua II Parte, in quanto ritenuta per diversi aspetti obsoleta e non più al passo con i tempi (cfr. *infra*, capitolo X, § 4).

## 2. L'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana e i suoi principi caratterizzanti

La nuova Carta costituzionale del 1948 ha segnato una svolta radicale nell'assetto costituzionale italiano, anche rispetto alla fase del costituzionalismo liberal-democratico antecedente all'avvento del fascismo, non solo – ovviamente – per l'opzione repubblicana sancita dal *referendum* istituzionale del 1946, ma anche per un complesso di principi caratterizzanti profondamente innovativi, tali da delineare una forma di Stato del tutto nuova.

Rinviando alla successiva trattazione (cfr. *infra*, capitolo VII, sezione II, § 3) l'esame dei profili attinenti alla riconducibilità della Costituzione alla categoria delle costituzioni “rigide” – stante la previsione di un procedimento “rinforzato” per la sua revisione e della Corte costituzionale quale giudice della conformità delle leggi alla Costituzione – e delle costituzioni

“lunghe” – in  
economici e s  
rarsi i “princi

I valori ispi  
nale in quelli  
quelli conten  
giuridica alle  
suna norma,  
“rottura” del

### A) Principio

Un primo  
sovranità po  
nale: articolo  
blica democ  
significato, l  
cita nelle fo

Una form  
indubbiame  
Assemblea  
esercizio de  
e quindi no

Nel Pr  
settantaci  
nità eman  
e delle le  
cristiano  
concetti:  
popolo (

L'affer  
peraltro,  
ordinam  
della sov

Come  
tesi più  
antitetic  
si sono  
Cost., il  
esclusiv  
persona

(CRISAFI

Ma n  
riconsid  
Stati ne

# La rinascita della democrazia in Italia e la Costituzione

## 1. L'Assemblea costituente e il referendum istituzionale

### Il compito dell'Assemblea costituente

La caduta del fascismo fu l'inizio di una nuova fase della nostra storia, la democrazia. I primi anni del secolo avevano visto affacciarsi la *democrazia politica* nello Stato liberale, ma non avevano conosciuto una *democrazia sociale*. Caduto il fascismo, si trattava di gettare le basi di una democrazia più solida e profonda di quella già conosciuta. Questo fu il compito dell'*Assemblea costituente*.

### Continuità e rottura istituzionale

Dopo la caduta del fascismo (25 luglio 1943) e il ripristino di un clima di libertà politica (nei limiti che la situazione bellica consentiva), si determinò un contrasto riguardo al modo di giungere a quel rinnovamento della vita collettiva che appariva necessario a tutti. Da un lato, le forze moderate che facevano capo al Re operavano per ripristinare lo **Statuto albertino** (📄) e i suoi organi e per affidare a essi le trasformazioni che la fine del fascismo e la sconfitta nella guerra rendevano necessarie. Dall'altro lato, le principali forze politiche antifasciste, riunite a partire dall'8 settembre 1943 nei Comitati di liberazione nazionale (CLN), esprimevano una molto più radicale esigenza di *rifondazione dello Stato*, che rompesse non solo col fascismo (come era ovvio), ma anche con il regime liberale anteriore, accusato, per così dire, di averlo tenuto a battesimo. A questo fine si imponeva la necessità di convocare un organo totalmente nuovo, straordinario, non previsto dallo Statuto. Tale organo era un'assemblea democraticamente eletta da tutti gli italiani e dotata di *pieni poteri in materia costituzionale*.

### La "tregua istituzionale"

Il contrasto fu superato nel giugno 1944 attraverso un accordo, detto "tregua istituzionale", resosi necessario per concentrare gli sforzi nella lotta contro gli occupanti tedeschi e il regime fascista della Repubblica di Salò. L'accordo riguardava questi due punti: la rinuncia del Re Vittorio Emanuele III all'esercizio di tutti i suoi poteri, affidati al figlio Umberto II, col titolo provvisorio di luogotenente del regno, fino al momento della scelta definitiva tra monarchia e repubblica; la convocazione di un'Assemblea costituente, non appena la guerra fosse terminata con la liberazione dell'intero territorio nazionale. L'accordo era un rinvio dei principali problemi, ma stabiliva due principi fondamentali: il *congelamento della monarchia*, che successivamente avrebbe potuto essere confermata o rifiutata, ma alla quale, per il momento, veniva impedito di operare nel pieno delle sue funzioni; la *decisione costituente*, che chiamava il popolo italiano, per la prima volta nella sua storia, a pronunciarsi democraticamente sui massimi problemi della vita politica e sociale.

### Il referendum istituzionale

In seguito l'Assemblea costituente venne privata del potere di risolvere la questione istituzionale. La scelta tra monarchia e repubblica fu affidata a un *referendum* popolare, per dare una possibilità in più alla monarchia. Infatti, la sua sorte sarebbe stata

segnata fin dall'inizio in un'Assemblea costituente nella quale la grande maggioranza dei partiti era di orientamento repubblicano.

Il 2 giugno 1946 gli elettori si espressero contemporaneamente sulla questione istituzionale e sull'elezione dei deputati dell'Assemblea costituente. Il sistema elettorale era, per la prima volta, interamente democratico, poiché il diritto di voto era stato riconosciuto a tutti i cittadini maggiorenni, uomini e donne. La scelta repubblicana prevalse di poco su quella monarchica (12.717.923 voti contro 10.719.284) e il risultato non sarebbe cambiato nemmeno se le schede nulle o bianche (circa 1.500.000) fossero state contate a favore della monarchia, in quanto voti che non esprimevano una volontà di cambiamento (questa era la tesi dei monarchici).

Fu una decisione di grande importanza: non si trattava solo di scegliere se avere un Re o un Presidente della Repubblica al vertice dello Stato. Era in gioco la *continuità* col regime precedente. Il popolo italiano scelse la *rottura*, cioè un *regime integralmente nuovo*, attraverso l'abolizione della monarchia, il segno più visibile e rappresentativo della continuità. Il Re si allontanò dall'Italia e l'Assemblea costituente si accinse alla propria opera con il campo sgombro dalla "questione istituzionale", in un'atmosfera più serena e con un'indicazione del popolo italiano a favore di una profonda trasformazione costituzionale.

#### L'elezione dell'Assemblea costituente...

L'Assemblea costituente fu eletta dai cittadini votando liste di candidati predisposte dai partiti, secondo un *sistema elettorale proporzionale* (un sistema cioè che dà a ogni partito un numero di eletti proporzionale al numero di voti ottenuti). Ciò consentì di verificare la misura del consenso che ciascun partito politico riscuoteva nel Paese (in precedenza, nei CLN, i partiti erano rappresentati pariteticamente, poiché fino a una verifica elettorale non era possibile constatare la forza rispettiva). L'Assemblea costituente era dunque un'assemblea di partiti, come si addiceva ormai a una democrazia di massa, in cui non vi era più spazio per i notabili del periodo liberale. Qui si vede l'origine del carattere partitico della nuova Costituzione (da non confondere con la "partitocrazia", che è la degenerazione della democrazia dei partiti: → p. 358).

#### ... e la sua composizione

Il quadro che si delineò fu questo: la *Democrazia cristiana* (DC) (con il 35,1% dei voti e 207 seggi) era la maggior forza politica. Ma il *Partito comunista italiano* (PCI) (con il 18,9% dei voti e 104 seggi) e il *Partito socialista italiano* (PSI) (con il 20,7% dei voti e 115 seggi), uniti da un "patto di unità d'azione", costituivano il polo di sinistra, a sua volta maggioritario.

Questi partiti erano i tre grandi della politica italiana. Le forze liberali erano rappresentate, ma non in misura altrettanto consistente, a dimostrazione del fatto che la loro egemonia, su cui lo Stato unitario era stato edificato, era ormai tramontata. Il *Partito liberale italiano* (PLI) era rappresentato da 41 deputati (6,8% dei voti) e i partiti di ideologia liberal-democratica (il *Partito repubblicano italiano*, PRI, con 23 seggi e il 4,4% dei voti; il *Partito d'azione*, PdA, con 7 seggi e l'1,5% dei voti) non andavano al di là di modesti risultati. Esisteva poi, oltre ad altri raggruppamenti trascurabili, la formazione dell'*Uomo qualunque* (UQ: 30 seggi e il 5,3% dei voti), che si richiamava più o meno espressamente al regime anteriore e rifiutava la politica, i partiti e la democrazia, secondo un atteggiamento che da allora si chiamò *qualunquismo*. I voti dell'Uomo qualunque confluirono poi, nel 1948, nel *Movimento sociale italiano* (MSI), un partito fondato nel dicembre 1946 da esponenti della classe politica fascista reduci della Repubblica Sociale Italiana.

#### Le componenti trainanti

Questo era il quadro politico della nuova Italia: due formazioni maggiori, la Democrazia cristiana da un lato e i Partiti comunista e socialista dall'altro, si fronteggiavano; le forze "laiche" liberali, con un ruolo complementare, erano incapaci di una politica autonoma, ma in condizione di influenzare la politica degli altri.

Tra queste forze maggiori fu stipulato il patto che dette luogo alla Costituzione o, come si disse fin da allora, il *compromesso costituzionale*.

## 2. La Costituzione come compromesso

### L'interpretazione negativa del compromesso

Il compromesso da cui nacque la Costituzione fu messo in luce già durante i lavori dell'Assemblea costituente. Piero Calamandrei (1889-1956), uomo di grande prestigio del Partito d'azione, parlò di "compromesso tripartito" (tra DC, PSI e PCI). Soprattutto gli esponenti della tradizione liberale vedevano in ciò un segno di confusione e debolezza della nuova Costituzione. Essi auspicavano una Costituzione più semplice, lineare e univoca, ciò che però la composizione dell'Assemblea costituente rendeva impossibile.

### L'interpretazione positiva del compromesso

Ma contro questa interpretazione negativa del compromesso costituzionale se ne avanzò un'altra, di segno positivo. Palmiro Togliatti (1893-1964), allora segretario del PCI, osservò:

“Che cos'è un compromesso? I colleghi che si sono serviti di questa espressione probabilmente l'hanno fatto dando ad esso un senso deteriore. Meglio sarebbe dire che abbiamo cercato di arrivare a un'unità, cioè di individuare quale poteva essere il terreno comune sul quale potevano confluire correnti ideologiche e politiche diverse, un terreno comune che fosse abbastanza solido perché si potesse costruire sopra di esso una Costituzione, cioè un regime nuovo, uno Stato nuovo abbastanza ampio per andare al di là anche di quelli che possono essere gli accordi politici contingenti dei singoli partiti. Se questa confluenza di diverse concezioni su un terreno ad esse comune volete qualificarlo come 'compromesso', fatelo pure. Per me si tratta invece di qualcosa di molto più nobile e elevato, della ricerca di quell'unità che è necessaria per poter fare la Costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una o dell'altra ideologia, ma la Costituzione di tutti i lavoratori italiani, di tutta la nazione”.

Dal canto suo, Lelio Basso (1903-78), esponente socialista, aveva detto:

“noi voteremo in questa Costituzione degli articoli che certamente non corrispondono alle tradizioni del nostro partito e altri che contraddicono a quelle che sono le nostre aspirazioni lontane; ma voteremo degli articoli che siano l'espressione della complessa realtà oggi in atto e li voteremo con perfetta lealtà”.

### La Costituzione come "contratto" tra i partiti

Nella Costituzione vi sono certamente norme poco chiare, che furono approvate dalle diverse forze politiche con l'intento di piegarle – se e quando lo avessero potuto – alla loro visione di parte (per esempio, alcune disposizioni in materia economica, o altre sulla scuola).

Ma sono casi sporadici. Per lo più si può dare ragione a Togliatti, poiché le norme della Costituzione non esprimono punti di vista unilaterali di singoli partiti, ma *punti di incontro tra posizioni diverse*. Le costituzioni contrattate tra più forze politiche e sociali non sono manifesti ideologici che devono obbedire a una rigorosa logica unitaria: sono documenti che, per poter valere, devono rappresentare tutte le parti dell'accordo.

Infine, aveva ragione anche Basso: una Costituzione che non avesse rispecchiato la "complessa realtà", ma l'avesse semplificata arbitrariamente, sarebbe stata una Costituzione monca, debole, incapace di ottenere l'adesione di tutte le forze politiche.

### La forza del compromesso costituzionale

Il compromesso non fu quindi la debolezza, ma la forza della Costituzione. Ciascuna parte dovette rinunciare a qualcosa e accettare qualcos'altro che non coincideva con le proprie aspirazioni, pur di raggiungere l'accordo (per esempio, le forze di ispirazione marxista rinunciarono alla statalizzazione dei mezzi di produzione, le forze laiche accettarono i Patti lateranensi ecc.). Solo così la Costituzione poté giungere all'approvazione, ottenendo un larghissimo consenso: nel voto finale si contarono 453 favorevoli e solo 62 contrari. La Costituzione non rispecchia perciò un'idea

semplice di democrazia, ma un'idea complessa, poiché la società che l'ha espressa era una società a tanti lati, una società, come si dice, caratterizzata da pluralismo.

Naturalmente, dei tre aspetti del compromesso – il mercanteggiamento di Calamandrei, l'elevata ricerca di unità di Togliatti, la rinuncia di Basso – è essenziale quello sottolineato da Togliatti: se la Costituzione non avesse espresso un incontro effettivo e leale tra le forze costituenti, se fosse stata solo mercanteggiamento e rinuncia, non sarebbe riuscita nel suo compito unificatore e pacificatore che svolge da tanti anni, anche in condizioni difficili per la nostra democrazia.

### 3. Il terreno d'incontro: il valore della persona umana e lo Stato sociale

#### La ragione del successo del compromesso

Se si considerano l'attuale litigiosità dei partiti politici e l'estrema difficoltà di ogni accordo su questioni di fondo, ci si può stupire della riuscita del compromesso costituzionale. La ragione principale di quel successo sta nel fatto che la Costituzione non fu concepita allora come strumento di affermazione di qualche partito a danno di qualche altro. L'Assemblea costituente lavorava indipendentemente dalle vicende politiche quotidiane, in una prospettiva di lunga portata: essa, come è stato felicemente detto da Calamandrei, era un'assemblea "presbitero".

Neppure la rottura della collaborazione tra i tre maggiori partiti e l'estromissione dal Governo dei due partiti di sinistra, alla metà del 1947, compromisero la realizzazione dell'impresa costituenti. Quella rottura influenzò certi contenuti: in particolare, furono rafforzati i meccanismi di garanzia delle minoranze, necessari nell'incertezza su quale dei blocchi – la sinistra o la Democrazia cristiana con i suoi alleati di centro – sarebbe prevalso in futuro. Tutti avevano perciò interesse a premunirsi nel caso in cui si fossero trovati in minoranza.

#### Il "velo dell'ignoranza"

La condizione essenziale del successo fu ciò che si chiama "velo dell'ignoranza", cioè il fatto che nessuno allora era in grado di sapere chi, nel futuro prossimo, sarebbe stato danneggiato o favorito da questa o quella regola costituzionale. In tale situazione favorevole, che si crea solo all'inizio di un'esperienza costituzionale nuova, il problema costituenti non fu visto dai partiti come problema di potere (ciò che avrebbe paralizzato ogni accordo) e tutte le parti si prestarono a ragionare in astratto, facendo prevalere le considerazioni più elevate su quelle più egoistiche. Le soluzioni costituzionali si accoglievano o si scartavano perché conformi o contrarie a visioni generali, non a interessi di parte.

#### Il personalismo

Ciò favorì l'incontro attorno a un nucleo costituzionale di ampio significato. Tale nucleo è rappresentato dal valore della persona umana. Attorno a esso si formò un movimento culturale di matrice cattolica, il personalismo, espressamente orientato al compromesso tra culture diverse. Esso si diffuse in Francia tra le due guerre e influenzò – attraverso l'opera della sinistra democristiana (Dosssetti, La Pira, Moro ecc.) – i lavori dell'Assemblea costituente. Poiché di solito non si sa molto in proposito, è opportuna qualche parola su questo argomento.

Il maggiore esponente di questa corrente di pensiero, il francese Emmanuel Mounier (1905-50), così si esprimeva:

«Il personalismo non sarà mai un sistema né una macchina politica. Noi adoperiamo questo comodo termine per designare una certa prospettiva dei problemi umani e per porre l'accento, nella soluzione della crisi del XX secolo, su certe esigenze»

ze che non sempre sono messe in valore. Non si diviene personalisti abbandonando le proprie fedeltà di prima o i punti di vista pratici, scelti per la soluzione dei problemi concreti. Si può essere cristiani e personalisti, socialisti e personalisti e, perché no? comunisti e personalisti. La miglior sorte che possa toccare al personalismo è questa: che dopo aver risvegliato in un sufficiente numero di uomini il senso totale dell'uomo, si confonda talmente con l'andamento quotidiano dei giorni da scomparire senza lasciare traccia»<sup>1</sup>.

Non era dunque una nuova filosofia politica, né un nuovo manifesto politico che volesse eliminare tutti gli altri: era invece un tentativo di gettare ponti in tante direzioni, per cercare collaborazioni rispettando le diversità. Si poneva al centro dell'attenzione delle forze politiche la persona umana, il vero "valore" di ogni scelta politica:

«La persona non è una cellula, nemmeno in senso sociale, ma un vertice, dal quale partono tutte le vie del mondo. [...] La persona umana non è un concetto solo metafisico, come spesso si inducono a considerarla i filosofi spiritualisti, che si perdono in chiacchiere sullo 'spirito' umano e non si degnano di gettare lo sguardo sulle deprecabili condizioni della vita quotidiana di tanti uomini: 'non vi siete accorti di nulla, e questo vi condanna'»<sup>2</sup>.

Non è però nemmeno un concetto solo materialista, che riduce l'uomo ai suoi bisogni economici, come avevano fatto le due grandi filosofie dell'Ottocento, quella liberale e quella marxista, l'una nemica dell'altra, ma sullo stesso terreno. Secondo il personalismo, la persona poneva problemi sia spirituali che materiali: anzi, in una situazione storica data, di indigenza diffusa, i problemi economico-strutturali assumevano un'urgenza primaria, condizionando lo sviluppo spirituale dell'uomo: "il primo passo della rivoluzione spirituale è la rivoluzione economica e politica, che apre a quella la via verso traguardi ancora troppo offuscati dalle preoccupazioni elementari della difesa della propria vita".

#### Il personalismo come "catalizzatore"

Per gli aspetti ora indicati, il personalismo offriva un terreno d'incontro indubbiamente fecondo tra una parte del mondo cattolico (il "cattolicesimo sociale" che si richiamava al filosofo francese dell'"umanesimo integrale", Jacques Maritain, 1882-1973) e le forze di sinistra, interessate a una trasformazione profonda della realtà economica e sociale dell'Italia del dopoguerra: era una visione di matrice cristiano-cattolica che, per una volta, non si rassegnava a convivere con la società così com'era, ma indicava la via di un impegno per la trasformazione.

#### Lo Stato interventista

Le conseguenze pratiche di tale concezione sul terreno costituzionale furono numerose. Essa consentì convergenze importanti. In primo luogo, si impose la visione della società italiana quale realtà da trasformare, per combattere le ingiustizie sociali (art. 3, secondo comma<sup>2</sup> della Costituzione). Correlativamente, si abbracciò la concezione dello Stato come strumento di questa trasformazione (lo Stato "interventista", "programmatore" ecc.). Fu un grande passo in avanti rispetto alla visione dello Stato "guardiano notturno" dell'Ottocento liberale (→ p. 63) e a quella della "sussidiarietà" dello Stato, propria del cattolicesimo tradizionale, secondo cui il ruolo dello Stato era solo di porre rimedio alle crisi sociali momentanee, non di trasformare la società. Così si apriva la strada all'innovazione più importante riguardo alla concezione dello Stato: lo Stato che governa i processi economici e limita e indirizza i diritti economici dei privati, i diritti che il secolo precedente aveva proclamato sacri e il Novecento vuole subordinati agli interessi generali (→ p. 291). È lo Stato interventista.

1. E. Mounier, *Che cos'è il personalismo?*, Einaudi, Torino 1948 (rist. 1975), pp. 9 ss.

2. Ogni capoverso di un articolo di legge. L'articolo 3 della Costituzione, per esempio, è formato da due commi.

**La visione comunitaria**

Altro punto significativo è la *visione comunitaria dell'uomo e della società*. Ogni persona è concepita non in astratto, ma nelle relazioni sociali concrete in cui è inserita: si tratta del cosiddetto *uomo situato*. Ciò significa che è improprio considerare gli individui tutti astrattamente uguali, ma che occorre considerare l'operaio, il contadino, il padre, la madre, il membro di una famiglia, il credente ecc., ciascuno con le proprie esigenze e le proprie particolarità. Secondo la concezione cattolica, di cui il personalismo è figlio, l'uomo è inserito in *comunità naturali*, cioè dipendenti non dalla sua volontà, ma dalla sua stessa indole di individuo sociale (la famiglia, la Chiesa, il sindacato, la fabbrica, la scuola ecc.), comunità che, essendo appunto "naturali", hanno i loro propri diritti naturali che nemmeno lo Stato può violare. Anche su questa *concezione antiindividualistica e comunitaria della vita sociale* si trovò l'accordo con le forze di sinistra, le quali si erano formate storicamente attraverso organizzazioni di tipo comunitario: i sindacati, le leghe dei lavoratori, i partiti, i cui componenti si chiamavano "compagni".

Si trattava però di un accordo non di tipo dottrinale, ma pratico. Per i marxismi di tutti i tipi i caratteri dei gruppi sociali (famiglia compresa), non sono naturali, ma derivano dai rapporti economici. Ma, per il momento, la visione concreta dell'uomo, legato alla cerchia delle persone con cui condivide esperienze di vita, garantiva il rispetto delle organizzazioni della classe operaia e il riconoscimento del loro ruolo negli anni a venire.

**Il pluralismo**

Tutto ciò portava a una visione pluralistica della società italiana, non concepita quale somma di individui tutti indifferentemente assoggettati alla stessa legge, ricchi e poveri, proprietari e proletari, potenti e privi di potere, ma come la risultante di *tante realtà sociali differenziate*, ciascuna con le proprie aspirazioni da soddisfare. Si pensi alle "formazioni sociali" di cui parla l'art. 2 della **Costituzione**, alle "confessioni religiose" dell'art. 8, alla famiglia come "comunità naturale" dell'art. 29, al "mondo del lavoro" dell'art. 35 e seguenti, al sindacato dell'art. 39 e al partito politico dell'art. 49 ecc.

**Le differenze rispetto alla società per ceti**

Non era propriamente un ritorno all'antico, alla società per *ceti* prerivoluzionaria (→ p. 26): allora, ogni uomo apparteneva integralmente a un ceto, aveva uno *status* definito che ne limitava il ruolo sociale. La Costituzione considera invece che ogni persona si proietti in quelle comunità per sviluppare se stessa, quasi come le sostanze chimiche che possiedono molte "valenze" che ne consentono l'unione con altre, in nuove sostanze complesse aventi altre proprietà. La società per ceti amputava le potenzialità della persona; la *società comunitaria*, invece, le aumenta.

La novità, rispetto all'Antico regime, si vede bene in questo: nel fatto che accanto ai diritti dell'"uomo situato" sono comunque mantenuti i diritti classici della tradizione liberale, i quali *attengono all'individuo* come tale e costituiscono il minimo comune denominatore della condizione di libertà di tutti gli uomini. In ciò la Rivoluzione francese dimostrava di non essere morta.

**Il carattere non dogmatico del personalismo**

I contenuti della "persona" cui il personalismo si ispirava, così come il rapporto tra le "comunità" e lo Stato, non erano definiti una volta per tutte. Si tratta di orientamenti di pensiero e di metodo da tener presenti nell'affrontare i problemi sociali, più che di una ricetta per fornire risposte precise. Per questo motivo il personalismo non divenne mai una parola d'ordine, un proclama capace di produrre effetti propagandistici di massa: fu piuttosto un discorso per *élites* intellettuali e politiche, come quelle che operarono nell'Assemblea costituente.

**La democrazia progressiva**

Le forze di sinistra ne furono attratte, tanto più in quanto avevano abbandonato il proposito rivoluzionario immediato e si affidavano a una "lunga marcia" attraverso lo Stato. La sinistra richiedeva la democratizzazione politica e soprattutto sociale (la cosiddetta *democrazia progressiva* di Togliatti) e le aperture trasformatrici del cattolicesimo sociale e perso-

nalistico facevano intravedere prospettive in tal senso. Era un punto di accordo iniziale che lasciava integre le possibilità future che ciascuna forza politica aveva di far valere le proprie istanze trasformatrici; era un accordo – per riprendere una formula già usata a proposito dello **Statuto albertino** (☞) – che non avrebbe impedito di andare più avanti.

### La critica liberale

Non si riconobbero in queste prospettive le *forze liberali*: le critiche più forti al compromesso costituzionale vennero infatti da loro. Non si può dire però che la tradizione liberale non sia riconoscibile nel testo costituzionale: le dichiarazioni dei diritti e delle *libertà individuali* (salvo che nella decisiva materia economica) sono di matrice liberale. Per questa parte, i diritti della Rivoluzione francese si dimostrarono assai più che “diritti borghesi”, come il marxismo li aveva riduttivamente considerati: erano invece *conquiste universali* della libertà e della dignità dell'uomo. Tuttavia, a differenza delle concezioni liberali classiche, tali diritti e tali libertà non erano l'ultimo orizzonte della Costituzione: erano inseriti *in un più ampio quadro di tipo sociale*, cui la tradizione liberale si riteneva estranea.

Ecco dunque la struttura portante del compromesso costituzionale, raggiunto dai cattolici-sociali e dai Partiti comunista e socialista, con l'apporto delle concezioni liberali dei diritti e delle libertà individuali.

Ne scaturì quello che, con una formula sintetica che allude a quanto si è detto, si definisce *Stato di democrazia sociale* (→ Scheda “WELFARE”, p. 300).

☞ Fai la tua verifica in [www.pianetascuola.it/risorseweb/scheda/zagrebelsky-test](http://www.pianetascuola.it/risorseweb/scheda/zagrebelsky-test)

S  
D

Comunità  
unite da vi  
ri e costit  
nico. Le co  
da alcuni s  
società e l  
rapporti pe  
sul senso)  
essi hanno

Personal  
matrice ca  
Prima e la  
esponente  
nier. Quest  
creare un  
se e pone  
dell'attenzi  
influenza  
tuate istit

Pluralism  
la dottrina  
secondo d  
politiche e  
diritto di e  
è necessa  
siano con  
zione.

Qualunqu  
moviment  
democrazi  
intorno al  
fondata d  
1960) e p  
Uomo que  
formazioni  
del fascis  
nel Movim  
che si rich

Stato int  
indica lo S  
mazione d  
dei proces  
grammi, in

SOMMARIO  
DEL CAPITOLOATTRAVERSO LE SUE  
PAROLE CHIAVELa rinascita della democrazia  
in Italia e la Costituzione

Il problema che si poneva all'Italia dopo la caduta del fascismo era l'instaurazione di una **democrazia più solida** di quella (esclusivamente politica) che aveva iniziato a svilupparsi al tempo dello Stato liberale. Il contrasto sorto tra le forze moderate, che facevano capo al Re e miravano a ripristinare lo Statuto albertino, e le forze antifasciste, che tendevano invece a una radicale **rifondazione dello Stato**, fu superato grazie alla **tregua istituzionale**; con essa il Re rinunciava a esercitare i propri poteri fino al momento della scelta tra monarchia e repubblica e veniva decisa la convocazione, dopo la fine della guerra, di un' **Assemblea costituente**. La scelta tra le due forme di Stato fu affidata a un **referendum popolare**, nel quale la maggioranza degli elettori si espresse a favore della **repubblica**. Tale scelta fu l'espressione della volontà di una profonda trasformazione rispetto al passato.

Il passo successivo fu la stesura della **Costituzione** a opera dell'Assemblea costituente, cui contribuirono in particolare i rappresentanti della **Democrazia cristiana**, del **Partito comunista** e del **Partito socialista**. La carta costituzionale fu il risultato di un compromesso tra queste tre forze politiche, rispetto alle quali avevano un peso minore, nel Paese, il Partito liberale, il Partito repubblicano, il Partito d'Azione e la formazione dell'Uomo qualunque, ispirata al movimento antidemocratico del **qualunquismo**. La Costituzione non era considerata da nessuno dei tre partiti maggiori uno strumento di prevaricazione sugli altri, e l'accordo fu possibile grazie alla condivisione del **valore della persona umana**, che era sostenuto dal movimento cattolico chiamato **personalismo**.

Tale dottrina esercitò una notevole influenza sui lavori dell'Assemblea e sulla Costituzione; nella carta costituzionale fu espressa la concezione dello **Stato interventista** (cioè dello Stato come strumento di trasformazione e lotta contro l'ingiustizia sociale). La tesi della sussidiarietà (propria del cattolicesimo tradizionale) fu accolta in un senso aperto alle trasformazioni sociali, e non conservatore. Ebbe inoltre rilievo la **visione comunitaria dell'uomo e della società**, cioè la convinzione che ogni individuo è membro di una o più **comunità** particolari, ciascuna delle quali ha diritti propri che lo Stato non può violare.

Occorre infine sottolineare che la Costituzione si ispirava al **pluralismo**, ovvero alla dottrina secondo la quale tutte le componenti della società hanno il diritto di esprimersi in modo autonomo e di soddisfare le proprie aspirazioni. Il **compromesso costituzionale** raggiunto dai cattolici, dai socialisti e dai comunisti, con il riconoscimento (proprio del pensiero liberale) dei diritti e delle libertà individuali, fu all'origine dello **Stato sociale**.