



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## ANCORA A PROPOSITO DELLA COSTITUZIONE

di Pietro Giuseppe Grasso \*

SOMMARIO: 1. Derivazione da altri Paesi delle Costituzioni introdotte in Italia nel corso della sua storia - 2. La fondazione dell'ordinamento liberaldemocratico italiano nel secondo dopoguerra - 3. Disparità d'indirizzi ideologici nel testo della Costituzione del 1947 - 4. Insufficienza della disciplina sull'organizzazione di governo come enunciata nella Costituzione - 5. Le leggi ordinarie al fine di completare le regole preliminari sulle istituzioni supreme - 6. Un'osservazione finale

### 1. Derivazione da altri Paesi delle Costituzioni introdotte in Italia nel corso della sua storia

**N**el corso dei secoli, presso i popoli dell'Italia, eccelsi furono i risultati conseguiti nella formazione del diritto positivo, nei tempi più remoti, dalle origini con la “creazione” giurisprudenziale e successivamente con la produzione di leggi. Contestuale si era avuta la riflessione teorica poi sviluppata nella scienza giuridica pure secondo le diverse espressioni dei tempi. Tanto era avvenuto per le materie civili e commerciali, considerate sotto la denominazione comprensiva di diritto privato.

Altri discorsi sono da farsi per quanto concerne la compagine ricondotta al diritto pubblico e specialmente al diritto costituzionale. La diversificazione deriva dal carattere legato alla preminenza del potere politico, onde nel giuridico costantemente operano i fattori storici. Decisiva è l'osservazione secondo che “*le istituzioni liberali e moderne non nacquero spontanee in Italia, ma furono introdotte da altri paesi dove erano autoctone*”<sup>1</sup>. Una derivazione siffatta risulta testualmente rappresentata e pure certificata, soprattutto per mezzo delle costituzioni scritte. Di tanto era avvertito Antonio Rosmini, in una pagina a un tempo nota: “V'ha due

\* Professore emerito di istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Pavia.

<sup>1</sup> G. PREZZOLINI, *L'Italia finisce ecco quel che resta*, ed. Vallecchi, s. d. ma Firenze 1958, VIII, e anche 313ss.

maniere di Costituzioni politiche: le une formate brano a brano, senza un disegno premeditato, rappezzate e rattoppate incessantemente secondo il contrasto delle forze sociali e l'urgenza degli istinti e dei bisogni popolari; le altre create d'un sol tratto, uscite belle e compiute come una teoria dalla mente, come Minerva dalla testa di Giove. Quelle sono poste in atto prima che scritte, queste prima scritte che poste in atto"<sup>2</sup>. Così è definita la distinzione tra costituzioni di tipo inglese e francese. A quest'ultimo tipo sono da ricondurre i testi costituzionali apparsi in Italia, i quali, pur introdotti in tempi successivi, risultano sempre dipendere da grandiosi movimenti, con effetti estesi nel Vecchio Continente e pure anche oltre. a) Tutto incominciò con la Rivoluzione francese; b) successivi furono i moti insurrezionali del 1848; c) poi vennero le trasformazioni costituzionali seguite alla seconda guerra mondiale, conformate a criteri già apparsi nel primo dopoguerra. Tutte tre le volte, in Italia furono seguiti modelli che avevano fatto prova anche altrove.

a) All'inizio si ebbe l'apparizione di carte costituzionali nella Penisola per imposizione delle truppe d'invasione francesi dopo la Rivoluzione, in alcune parti del Settentrione, a Roma e a Napoli, dove furono proclamate repubbliche soggette alla Francia. Seguirono ordinamenti monarchici legati all'Impero napoleonico. Si trattava di assetti transitori, dipendenti dalle vicende di una potenza straniera<sup>3</sup>.

b) Nell'Italia, ancora divisa tra i diversi Stati preunitari, vennero, poi, nel 1848, le Costituzioni concesse dai principi, "ottriate", fra le quali destinato a migliori fortune fu lo Statuto albertino, in quanto poi esteso dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia. Pure se dato da un'autorità nazionale, di detto Statuto fu ben presto riconosciuta la derivazione, nei contenuti, dalle Costituzioni francesi del 1815 e del 1830, con riferimenti anche alla Costituzione belga del 1831: fu pure addebitato il "difetto di scarsa italianità"<sup>4</sup>. È inoltre da ricordare che la lettera dello Statuto ebbe parte minore nella regolazione dell'assetto costituzionale del Regno d'Italia. Prevalenti erano divenute le regole di fatto determinatesi gradualmente nella prassi di Parlamento e Governo regio. Secondo l'insegnamento comune, senza modificazione dei testi scritti, si era compiuta un'evoluzione effettiva dalla forma di governo

<sup>2</sup> A. ROSMINI, *Progetti di costituzione, saggi editi ed inediti sullo Stato*, ed. Bocca, Milano 1952, 67s. e la raccolta a cura di M. F. Sciacca, *Il pensiero giuridico e politico di Antonio Rosmini*, ed. Sansoni, Firenze 1968, 293.

<sup>3</sup> Per i testi costituzionali di detti ordinamenti si v. A. ACQUARONE, M. D'ADDIO, G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, ed. Comunità, Milano 1958. Per trattazioni teoriche v. C. GHISALBERTI, *Le costituzioni "giacobine" (1796-1799)*, ed. Giuffrè, Milano 1957 e le indicazioni in S. ILLARI, *About the genesis of the Italian Republican Constitution*, in *Il Politico* 2018, 28s. e note ivi.

<sup>4</sup> In proposito si v. G. MARANINI, *Storia del potere politico in Italia 1848-1967*, pref. di A. PANEBIANCO, ed. Corbaccio, s. d. ma Milano 1955, 105ss. e nt.1 a 135, con citazione del pensiero di D. Zanichelli.

monarchica costituzionale cosiddetta “pura” a una forma di governo monarchico parlamentare<sup>5</sup>.

c) La fondazione della Repubblica italiana e la formazione della Costituzione del 1947 seguirono alle trasformazioni storico spirituali intervenute per la seconda guerra mondiale e per il successivo dopoguerra<sup>6</sup>.

## 2. La fondazione dell'ordinamento liberaldemocratico italiano nel secondo dopoguerra

L'introduzione di un ordinamento politico liberaldemocratico in Italia nel secondo dopoguerra fu conseguente alla sconfitta nella seconda guerra mondiale, in quanto fu imposta col Trattato di pace firmato a Parigi il 10 Febbraio 1947 (art.15), reso esecutivo con d. l. C. P. S. 28 Novembre 1947, n. 1430. In precedenza si era avuta un'iniziativa interna. Alla caduta del Governo fascista, il 25 Luglio 1943, si ebbe la nomina di un Governo per atto del Re, con la pronta previsione di mutamento radicale nella forma di Stato. Con regio decreto legge 2 Agosto 1943, n. 704, fu disposta la soppressione del Partito nazionale fascista, che era assunto a ruolo di organismo preminente nella decisione politica, secondo la forma dello “Stato autoritario”. Nello stesso tempo, con regio decreto legge 2 Agosto 1943, n. 705, fu dichiarato lo scioglimento definitivo della Camera dei fasci e delle corporazioni e fu prevista l'elezione di una camera dei deputati, dopo la cessazione dello stato di guerra. In tal modo, sarebbe riuscita quasi “restaurata”, secondo che previsto nello Statuto e sancito nei successivi sviluppi, la forma di governo monarchico parlamentare, con l'aggiunta della rinnovata camera elettiva al Re capo dello Stato e al Senato del Regno, che erano rimasti in funzione, anche dopo le innovazioni costituzionali del periodo fascista. Nello stesso tempo erano venuti a organizzarsi i partiti politici antifascisti, poi associati nei Comitati di liberazione nazionale:

<sup>5</sup> Per tutti v. P. BISCARETTI di RUFFIA, *Statuto. II. Statuto albertino*, voce in *Enc. dir.* XLIII, ed. Giuffrè, Milano 1990, 981ss.

<sup>6</sup> In adesione al pensiero enunciato da Giuseppe Dossetti, in un celebre discorso, pronunciato all'Abbazia di Montevoglio, l'origine della Costituzione è ricondotta alle vicende della seconda guerra mondiale, pure secondo una visione diversa da quella qui seguita. Cfr. V. ONIDA, *La Costituzione italiana a sessanta anni dalla Assemblea costituente*, in *Nomos* 2007, 3, 9ss. e *La Costituzione italiana dal 1948 al 2008*, ne *Il Politico-La Costituzione italiana sessant'anni dopo. Esperienze e prospettive*, 2009, a cura di S. Illari, 23ss.

<sup>7</sup> In proposito si v. F. RUFFINI, *I diritti di libertà* (2 ed. a cura di P. Calamandrei), “La nuova Italia ed.”, Firenze 1946, 87ss.

<sup>8</sup> Come osservato da G. MARANINI (*Storia del potere*, cit., 316s.), pure se nominato dal Luogotenente del Regno, fra i partiti del Comitato di liberazione, il Governo, in carica dal 18 giugno 1944, presieduto da Ivanoe Bonomi rappresentava una negazione della concezione della legittimità anteriore.

Democrazia cristiana; Partito socialista italiano; Partito comunista italiano; Partito liberale italiano; Partito d'azione; Democrazia del lavoro. Diffusa era la volontà di ricondurre l'ordinamento dello Stato italiano fra i regimi liberaldemocratici, dopo il periodo d'isolamento, ritenuto sussistere durante il regime fascista<sup>7</sup>. Qualsiasi ritorno al passato era però tanto avversato dai suddetti partiti politici. Tra gli stessi partiti e la Corona si arrivò a un compromesso provvisorio. Il vecchio Re Vittorio Emanuele III si ritirò a vita privata e le funzioni di capo dello Stato furono assunte dal Principe ereditario Umberto, col titolo di Luogotenente generale del Regno e fu costituito un Governo composto dai suddetti partiti antifascisti<sup>8</sup>. Venne quindi emanato il decreto legislativo luogotenenziale 25 Giugno 1944, n. 151, con norme per l'elezione della cosiddetta "Assemblea per la nuova costituzione dello Stato"; seguì il decreto legislativo luogotenenziale 23 Aprile 1946, n. 219, con "Norme per lo svolgimento del referendum istituzionale", per la scelta tra monarchia e repubblica. In tal modo fu superato il conflitto istituzionale iniziale, anche per il rifiuto di dar efficacia ad elementi del diritto costituzionale anteriore.

È da notare che se fra i partiti vi erano state concordanze nella contrapposizione al fascismo e pure nell'escludere qualsiasi ritorno al diritto costituzionale del passato, per tutto il resto predominavano divergenze originarie di pensiero e di programmi. Dopo pochi anni subentrarono i legami con le parti opposte, fra le quali era diviso il mondo dal 1945 in poi, connesse al prevalere delle superpotenze: Stati Uniti d'America, nella parte occidentale; Unione sovietica, nella parte orientale. La divisione atteneva pure ai principî costituzionali fondamentali: Stati liberaldemocratici; Stati socialcomunisti. L'essere compresa nella parte occidentale, per l'Italia importava anche una conferma della scelta fondamentale di regime. L'Italia rimase sempre fedele all'alleanza occidentale, ma costante fu pure la presenza del partito comunista più numeroso e più forte dell'Occidente<sup>9</sup>. In proposito torna utile richiamare gli insegnamenti secondo che si fa distinzione circa la natura dei partiti, "omogenei" e "non omogenei", in relazione alla natura della società<sup>10</sup>. Dove fra i maggiori partiti vi ha comunanza di vedute circa i principî essenziali della forma di Stato e di regime politico, la società è denominata "omogenea". "Eterogenee" si dicono quelle società, nelle quali sussistano discordie per divergenze ideologiche o altre.

<sup>9</sup> Sul punto v. M. VINCIGUERRA, *I partiti politici italiani dallo Statuto albertino alla partitocrazia*, ed. Calderini, Bologna 1968, 231 ss.

<sup>10</sup> In lingua italiana, p. es. v. P. BISCARETTI di RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, ed. Giuffrè, Milano 1988, 123 ss.

### 3. Disparità d'indirizzi ideologici nel testo della Costituzione del 1947

Importante è ricordare che l'instaurazione della Repubblica e l'avviamento dei lavori per la formazione della Costituzione avvennero in un periodo di relativa tregua tra le grandi potenze. In tempo successivo le relazioni internazionali si fecero più contrastate, per l'insorgere della "guerra fredda". All'interno, con la "tregua" era proseguita la collaborazione fra i partiti già intercorsa in precedenza, per le intese nell'avversione al fascismo e per la collaborazione nei Governi provvisori, durante il periodo di transizione. Si arrivò pertanto al 2 Giugno 1946, quando vi furono le prime votazioni: per il referendum cosiddetto istituzionale, concernente la scelta tra monarchia e repubblica; per l'elezione dell'Assemblea costituente. Com'è noto, prevalse la Repubblica. Quanto all'Assemblea costituente, conseguirono seggi di deputati, sia pure in misure diverse, i partiti dell'anteriore Comitato di liberazione. Fra di essi, per qualche tempo, furono mantenute le intese già stabilite nel corso degli anni antecedenti, in quanto consentito per le condizioni internazionali, fino al Giugno del 1947, anche per la partecipazione delle sinistre nei Ministeri. Con l'arrivo della "guerra fredda", si ebbe l'uscita dei partiti di sinistra dal Governo e lo stabilirsi di permanenti intese cosiddette "centriste", comprensive della democrazia cristiana e dei partiti laici minori. Proseguì l'opera di collaborazione, anche con le sinistre, nelle votazioni per la carta costituzionale, quasi che il diritto costituzionale fosse da riguardare come un settore separato e indipendente della politica italiana. Proprio per il concorso di più partiti, portatori d'ideologie disparate, la carta del 1948 è riuscita informata a un generale spirito di compromesso, nelle sue due parti: a) diritti e doveri fondamentali; b) organizzazione istituzionale di governo liberaldemocratico.

a) Le enunciazioni dei diritti corrispondono alle disposizioni analoghe contenute in altri testi costituzionali del Vecchio Continente, e sono informate a tre concezioni straniere, eppure diverse, circa i rapporti tra Stato e individuo: liberali, democratiche, socialiste<sup>11</sup>.

b) Quanto all'assetto di governo, escluso il ritorno alla formazione graduale empirica, propria dell'ordinamento statutario, riusciva come preferibile l'introduzione di una compagine del tutto nuova, mediante approvazioni formali esplicite.<sup>12</sup> Si può pertanto riconoscere la scelta per una forma di "governo

<sup>11</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, ed. Dunker & Humblot, Berlin 1957, 163 ss.

<sup>12</sup> Così fu avvertito dalla II Sottocommissione dell'Assemblea costituente il 5 Settembre 1946, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, nel quale era auspicata la scelta del governo parlamentare, con l'aggiunta "da disciplinarsi, tuttavia, con disposti costituzionali idonei a tutelare la stabilità del Governo e ad evitare le deviazioni del parlamentarismo". A quanto pare, si trattava di esigenze già avvertite in dottrina nelle trattazioni concernenti i "governi parlamentari razionalizzati". Per un'illustrazione generale sull'opera dell'A.

parlamentare razionalizzato”, simile alle esperienze riscontrate per altri Paesi dell’Europa continentale, nel primo e nel secondo dopoguerra: con esse si era inteso fissare a priori, secondo un disegno compiuto, le regole fondamentali delle istituzioni governative, in particolare tanto da ridurre a criteri e procedimenti legali la disciplina della responsabilità politica del governo<sup>13</sup>. Per il governo parlamentare del 1947 fu voluta una razionalizzazione detta in senso “equilibratrice”, in quanto intesa a mantenere un equilibrio sostanziale fra i diversi organi costituzionali, in modo tale da escludere qualsiasi preminenza dell’uno o dell’altro dei medesimi<sup>14</sup>. Furono inoltre accresciute le garanzie e le limitazioni dei poteri: apparivano così posti freni e contrappesi idonei a contenere moti per la preminenza di alcuno dei partiti, in caso di vittoria nelle elezioni<sup>15</sup>.

Fin dai primi tempi, nei testi ufficiali, furono rilevati numerosi difetti, discordanze, verbosità e anche contraddizioni, pure in ragione di sommarie letture critiche. Così si era già espresso Benedetto Croce, in un intervento dell’11 Marzo 1947 all’Assemblea costituente, alla quale era stato eletto: a suo dire, i partiti, nel votare il testo della Costituzione, procedevano “non già in una benefica *concordia discors*, ma con una benevola concordia di parole e discordia di fatti”, e ne faceva conseguire che “compromessi sterili, o fecondi solo di pericoli e concetti vaghi o contraddittori abbondano... nel testo della carta repubblicana”<sup>16</sup>. Fu anche avvertita l’inutilità di taluni istituti e criteri, legati a vicende ed esperienze di tempi passati, non più rispondenti alla realtà del presente. Come affermato da Arturo Carlo Jemolo, “L’ essere una carta di conciliazione potrebbe costituire il maggiore dei pregi, se veramente si fosse riusciti a realizzare istituti che conciliassero le opposte esigenze. Ma temo assai che la conciliazione si sia realizzata con l’uso di formule che possono significare tutto o niente, ricevere le applicazioni più antitetiche, e con il grande ricorso al rinvio, a ciò che avrebbe fatto il legislatore avvenire”<sup>17</sup>.

---

dell’o.d.g. si v. S. ILLARI, *Tomaso Perassi dalla laurea a Pavia all’Assemblea costituente*, ne *Il Politico* 2017, spec. 117ss. Riuscirebbe pertanto infondata l’opinione secondo che la forma di “governo parlamentare razionalizzato” risulterebbe estranea alla Costituzione del 1947, in quanto priva di riferimenti testuali in dichiarazioni di singoli deputati.

<sup>13</sup> La concezione risulta accolta in P. BISCARETTI di RUFFIA, *Diritto costituzionale*, ed. Jovene Napoli 1989, 203ss.; G. MARANINI, *op. cit.*, es. p.326; C. MORTATI, *Istituzioni diritto pubblico*, ed. Cedam, Padova 1965, I, 569ss.

<sup>14</sup> Si v. gli AA. cit. alla nt 13. In senso contrario v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, ed. il Mulino, s.d. ma Bologna 2004.109s.

<sup>15</sup> P. es. si v. G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio (1954)*, in AA.VV. *Costituzione criticata*, a cura di F. GENTILE e P.G. GRASSO, ed. E. S. I., Napoli 1999, 346 ss.

<sup>16</sup> Ora in *Costituzione criticata*, cit., 23ss.

<sup>17</sup> A. C. JEMOLO, Relazione all’Accademia dei Lincei, 11 Dicembre 1965, ora in *Costituzione criticata*, cit., 312s.

Nelle affermazioni riferite si è anche ravvisata una rilevanza di ordine filosofico, oltreché ideologico, particolarmente insita nelle dichiarazioni circa i diritti e i doveri fondamentali, nelle quali hanno riferimento concezioni dell'uomo e della politica. Dagli incontri all'Assemblea costituente non seguì la fondazione di una qualche nuova corrente di pensiero e nemmeno una qualche contaminazione fra teorie preesistenti. Tanto aveva chiarito Jacques Maritain, fin dal 1947, nell'Introduzione a un'importante raccolta di scritti, promossa dall'Unesco in preparazione alla grande Dichiarazione dei diritti umani, voluta dall'ONU, e poi confermato fino nel volume *Le Paysan de la Garonne*. Il filosofo francese costantemente aveva affermato che liberali, democristiani, socialisti e anche comunisti possono pure accordarsi nel redigere una comune tavola di enunciazioni circa i diritti fondamentali, con l'accostamento delle vecchie libertà individuali e dei più recenti diritti sociali e politici. "Ma non è possibile sperare di più di questa convergenza pratica su un'enumerazione di articoli formulati in comune"<sup>18</sup>. Ciascuno deve lasciare da parte le proprie premesse ideali, quindi manca ogni accordo "sulla scala dei valori, atti a determinare una comune maniera di agire". Per voce autorevole, fu sostenuto che tali conflitti, dovuti a contrapposizione di principî, troverebbero soluzione nell'interpretazione sistematica<sup>19</sup>. Sia consentito osservare, in proposito, che, per "interpretazione sistematica", s'intende, di solito, indicare una figura storica del diritto vigente nei Paesi dell'Europa continentale, enunciata nell'art. 15 delle "Disposizioni sulla legge in generale", premesse per sicura tradizione ai codici civili. È da ritenere quindi giustificata una considerazione di ordine preliminare. Altro è procedere dall'osservazione di un testo di legislazione ordinaria, tutto composto di disposizioni aventi carattere di fattispecie generali e astratte; altro ricercare contemperamenti fra generici e comprensivi richiami di principî. Per i tentativi di tali contemperamenti pare inevitabile individuare una qualche regola più specificata di diritto positivo, in aggiunta alle disposizioni "superprimarie": regola data per legge, ovvero affermata per sentenza della Corte costituzionale o anche di un giudice ordinario o amministrativo.

In relazione a quanto sopra ricordato, pare consentito desumere un'ulteriore illazione, sempre di ordine generale. Con la "razionalizzazione" è dato di discernere come posto in essere un motivo fondamentale di debolezza e di contraddizione. Da una parte, era prevista la costruzione di una compagine di governo tutta sistematica

<sup>18</sup> J. MARITAIN, *Dei diritti dell'uomo raccolti dall' Unesco*, trad. it. ed. Comunità, Milano 1952, 15 *passim* e anche 101ss. Sulla suddetta affermazione del filosofo francese, v. D. CASTELLANO, *Razionalismo e diritti umani. Dell'antifilosofia politico-giuridica della "modernità"*, ed. G. Giappichelli, Torino s.d. ma 2003, 95.

<sup>19</sup> In tal senso, cfr. C. MORTATI, *Costituzione: b) Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, voce in *Enc. dir.*, XI, ed. Giuffrè, Milano 1962, 221 e nt. 225, 229; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir. Annali*, VIII, ed. Giuffrè, Milano 2004, estr., 264.

secondo schemi disegnati a priori, in senso divergente dalla storia del Paese. D'altro canto, l'opera per mandare a compimento un tale disegno fu demandata alle intese problematiche di partiti diversi e pur opposti, come risultante da conflitti sopravvenuti ben presto in correlazione ai rapporti internazionali, in quanto divenuto poi palese nelle elezioni politiche del 18 Aprile 1948. Fu opera che si dimostrò quanto mai ardua e faticosa.

#### **4. Insufficienza della disciplina sull'organizzazione di governo come enunciata nella Costituzione**

Al momento della promulgazione della carta repubblicana riusciva possibile di funzionare solo per qualche parte del modello istituzionale: per il Presidente della Repubblica e il Governo, già in ragione di quanto stabilito dall'Assemblea costituente. Erano in grado di operare poi le Camere del Parlamento, essendo state da tempo introdotte apposite leggi elettorali. Erano attive altresì le Regioni di autonomia speciale, in forza degli Statuti compresi in leggi costituzionali già deliberate dall'Assemblea costituente: Sicilia; Sardegna; Valle d'Aosta. Lontano dalla possibilità di agire erano Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura, Regioni di autonomia ordinaria, esse pure riconducibili all'organizzazione di governo della Repubblica in senso lato. Per questi settori di organizzazione, pacifico è sempre stato riconosciuto che compete al legislatore ordinario disporre a integrazioni e completamenti rispetto a quanto compreso nel testo del 1947.

In sostanza, attuare la Costituzione in tutta la seconda parte, dipendeva dalla possibilità di disporre di una maggioranza parlamentare favorevole. Ma proprio perciò vennero fatti palesi gravi ostacoli: a confronto dell'approvazione iniziale, ben più incerta e lenta riuscì l'attività parlamentare utile a mandarla ad effetto. Al peggiorare delle vicende della "guerra fredda" internazionale, fu conseguente la rottura delle intese fra i partiti italiani derivate dalla contrapposizione al regime fascista. In astratto sarebbe stato anche ammissibile pensare a un'attuazione approvata dalla maggioranza politica "centrista", formata dalla Democrazia cristiana e dai partiti laici, meno numerosi, liberali e socialdemocratici, alleati di Governo fin dal 1947. Di fatto, insormontabili risultarono gli ostacoli per le contrapposizioni estreme tra tale maggioranza e opposizione di sinistra, nelle elezioni del 18 Aprile e durante la prima legislatura, fino alle elezioni del 7 Giugno del 1953. È opinione diffusa che la maggioranza "centrista" avesse opposto una certa "resistenza" all'attuazione costituzionale, nell'intenzione di non concedere ulteriori vantaggi

all'opposizione di comunisti e socialisti.<sup>20</sup> Una tale "resistenza" era avvenuta non tanto per mezzo di chiare azioni contrarie, quanto per una condotta passiva, come il ritardo nell'approvare le leggi ordinarie di attuazione costituzionale ovvero anche l'astensione da ogni iniziativa legislativa da parte del Governo.

Fu perfino compiuto un tentativo di mantenere una condizione siffatta mediante modificazioni al Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati; modificazioni introdotte con l. 31 Marzo 1953, n. 148, per la quale fu introdotto un cospicuo premio di maggioranza a favore dell'intesa dei partiti collegati che avessero insieme raggiunto la metà più uno dei voti validi. In tal modo si riteneva possibile conservare un maggior numero dei seggi dei Deputati a favore della coalizione di democristiani e centristi laici. Ma nelle votazioni successive del 7 Giugno 1953 un'attesa siffatta andò delusa, posto che alla medesima coalizione di democristiani e laici non riuscì di raggiungere la metà più uno dei voti validi. E' da aggiungere che nel contempo si ebbe pure una certa distensione nei rapporti tra le maggiori potenze e perciò era anche seguito un certo "disgelo", con qualche collaborazione, fra i partiti all'interno, pur senza il ritorno alle combinazioni ministeriali antifasciste. In particolare, fu ripresa una concordata attività legislativa, ordinata al fine di attuare la Costituzione per la parte organizzativa.

## **5. Le leggi ordinarie al fine di completare le regole preliminari sulle istituzioni supreme**

Le attività legislative, intese a completare le strutture delle organizzazioni seguirono percorsi diversi e separati, anche in ragione dei contrasti tra partiti. Si possono quindi ricordare, in ordine cronologico le formazioni: della Corte costituzionale; del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; del Consiglio superiore della magistratura; delle Regioni di tipo ordinario; delle discipline in materia di referendum popolare.

a) Faticosi riuscirono in particolare gli atti per la formazione della Corte costituzionale e per avviare l'esercizio delle sue funzioni. A integrare le previsioni enunciate nel 1947, furono necessarie due leggi formalmente costituzionali: l. cost. 9

<sup>20</sup> In merito v. MORTATI, *Costituzione*, cit., 230s. Ivi si legge: "Il periodo nel quale più accentuata è stata la violazione dell'obbligo di osservanza della Costituzione coincide con la durata della prima legislatura (1948-1953) nella quale si affermò il dominio del partito che aveva ottenuto nelle elezioni la maggioranza assoluta, e che lo esercitò senza incontrare alcun limite efficiente per opera dei singoli partiti fiancheggiatori. Il proposito di perpetuare tale dominio suggerì la presentazione (d'accordo con questi ultimi) di una legge elettorale che prevedeva un elevatissimo premio di maggioranza a favore dei gruppi collegati i quali avessero ottenuto la metà più uno dei suffragi. Al fallimento di tale tentativo è connesso l'inizio di un nuovo corso, che, pure se in modo lento, incerto e tortuoso, ha rimosso la precedente situazione di inerzia e ha consentito che alcuni istituti essenziali al funzionamento del nuovo stato venissero in vita".

Febbraio, n. 1 (“Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale”); l. cost. 11 Marzo 1953, n. 1 (“Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale”), con l’aggiunta della legge ordinaria 11 Marzo 1953 n. 87 (“Norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale”). A questa legge ordinaria poi seguì la l. 18 Marzo 1958, n. 265 (“Integrazioni e modificazioni alla l. 11 Marzo 1953, n. 87 concernente l’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale”). Altro tempo fu poi necessario affinché la Corte costituzionale effettivamente fosse in grado di operare: prima fu la sentenza n. 1 del 24 Giugno del 1956. È da rilevare che, allora, si affacciò anche l’eventualità che per la funzione di sindacato di legittimità sulle leggi ordinarie venissero a restringersi di molto le possibilità di applicazione: dal Presidente del Consiglio dei Ministri, costituitosi in giudizio rappresentato dall’Avvocatura dello Stato, fu proposta l’eccezione che lo stesso giudizio di legittimità fosse stato previsto solo per le leggi entrate in vigore dopo la Costituzione, quindi dal 1948 in poi. Per le leggi anteriori avrebbero dovuto essere seguite le norme per l’abrogazione delle leggi ordinarie, essendo la Costituzione qualificata come legge a tutti gli effetti. L’eccezione, com’è noto fu respinta dalla Corte nella stessa sentenza n. 1 del 1956.

b) Fu poi approvata la l. 5 Gennaio 1957, n. 33, su “Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro”; organo concepito al fine di riuscire idoneo a rendere possibili rapporti fra le organizzazioni spontanee della società civile e gli uffici statali. In realtà, detto Consiglio si rivelò come un apparato di scarsa utilità.

c) Maggiore stabilità ed efficienza dimostrò il Consiglio superiore della magistratura, istituito con legge 24 Marzo 1990, n. 195 (poi modificata con l. 12 Aprile 1990, n. 74).

d) Seguirono le leggi ordinarie inerenti a poteri esterni alla compagine degli uffici statali, in particolare per la formazione delle Regioni di autonomia ordinaria. Per esse era stato previsto, nell’art. VIII delle Disposizioni finali e transitorie della stessa carta repubblicana, che “entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione” avrebbero dovuto venir indette “le elezioni dei Consigli regionali”. Ma tale termine fu prorogato due volte, in forza di apposite leggi provvedimento: il 30 Ottobre 1949 e poi il 31 Dicembre 1950. Successivamente non fu più ritenuto necessario, da parte dei Governi in carica, segnare i rinvii successivi in forma di legge. Per opinione diffusa, forte era il timore che in alcune Regioni potessero prevalere, nelle elezioni locali, i partiti dell’opposizione di sinistra. Per altri aspetti, la legislazione sulle Regioni di diritto comune era risultata alquanto complessa. Prima fu la legge n. 62 del 10 Febbraio 1953 (“Costituzione e funzionamento degli

organi regionali”) detta anche legge Scelba, dal nome del proponente; legge che non ebbe applicazioni effettive. A rendere operante l’organizzazione regionale, furono necessari testi successivi: l. 16 Febbraio 1968, n. 108, con “Norme per l’elezione dei Consigli regionali”; l. 16 Maggio 1970, n. 281, con “Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni”. Le prime elezioni per i Consigli delle Regioni di autonomia comune poterono quindi avvenire nel Giugno del 1970.

e) Quanto al referendum, previsto nell’art. 75 della Costituzione, poté venir esercitato solo dopo l’approvazione della l. 25 Maggio 1970, n. 352, intitolata “Norme sui referendum previsti nella Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”.

## 6. Un’osservazione finale

Al fine di ben intendere la Costituzione nella sua realtà essenziale, come si è visto, è da tenere presente che vi sono due aspetti necessari: il testo delle prescrizioni scritte e la possibilità di operare effettivamente. Nel nostro caso è da dare un inquadramento nella teoria giuridica del fatto che l’attuazione dei dettami del 1947 appare segnata da sforzo, ritardo nel tempo e anche incertezza. Contraddittorio è riuscito il tentativo di affidare a una coalizione di partiti eterogenei l’opera d’integrare e rendere operante un disegno complesso e rigido di edificio politico. È da ritenere che le difficoltà incontrate in un’opera siffatta siano conseguenti dal concorso di più cause, le quali restano estranee, in gran parte, all’ordine delle conoscenze più propriamente giuridiche. Come forze di ostacolo all’attuazione pare dato anche di riconoscere il carattere estraneo alle condizioni storico-spirituali del Paese. Tali sono da considerare la cultura *lato sensu* intesa, i costumi e anche pratiche nella vita delle istituzioni.

### ABSTRACT

Diversi furono i testi delle costituzioni scritte stabilite in Italia in tempi successivi, in relazione alle maggiori vicende della storia europea. Prime furono le costituzioni repubblicane imposte nella Penisola in seguito alla Rivoluzione francese, cui seguirono i testi delle costituzioni degli ordinamenti monarchici sorti in dipendenza dall’Impero napoleonico. Successive furono le costituzioni concesse dai sovrani degli Stati preunitari, per gli eventi del 1848: fra di esse maggiore fortuna ebbe lo Statuto

voluto da Re Carlo Alberto di Savoia, per il Regno di Sardegna, divenuto costituzione del Regno d'Italia dopo l'unificazione nazionale. Ultima fu la vigente Costituzione del 1948, simile nei caratteri alle costituzioni cosiddette "razionalizzate" diffuse nell'Europa continentale durante il primo dopoguerra e poi riprese nel secondo. Criterio principale fu di stabilire, nel testo votato dall'Assemblea costituente, oltre le dichiarazioni dei diritti fondamentali, anche le regole preliminari dell'organizzazione di governo. I criteri normativi del testo costituzionale furono frutto di compromessi deliberati da partiti diversi e pur opposti. Tali regole preliminari, contenute nel testo costituzionale, avevano necessità di svolgimenti e integrazioni mediante leggi ordinarie. Solo così il complesso istituzionale voluto nel 1946, '47 poteva venire attuato. Ma una tale opera del legislatore ordinario si rivelò lenta, faticosa e incerta, soprattutto quanto all'organizzazione di governo. Riemersero nella fase di attuazione le divergenze dovute alle diversità di ideologie e di programmi esistenti fra i partiti che pur avevano concordato i compromessi.