

IL 75° COMPLEANNO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

PRIMA PARTE: IL COMPROMESSO COSTITUENTE



di **Francesco Pallante**

Esistono, sul piano teorico, due tipi di costituzione: **le costituzioni-comando e le costituzioni-accordo.**

Entrambe si propongono di dare risposta al medesimo problema: come dare unità politica al pluralismo sociale? Diverso è il modo in cui lo fanno. Le prime – le costituzioni-comando – assegnano tutto il potere a una classe sociale, o a un'alleanza di classi sociali, relegando le altre in posizione subordinata. Ne sono tipico esempio le costituzioni ottocentesche a suffragio limitato: solo i più benestanti (i nobili e i borghesi) avevano accesso ai diritti politici, tutti gli altri potevano unicamente sperare nella benevolenza dei governanti o, se non gli andava bene, subirne la repressione militare (Bava Beccaris *docet*). Le seconde – le costituzioni-accordo – distribuiscono il potere tra le classi sociali, operando un compromesso, tendenzialmente paritario, in cui tutte ottengono qualcosa: nessuna classe fa sua tutta la posta, nessuna ne è completamente esclusa. Tipiche di questa seconda categoria sono le costituzioni novecentesche, tra cui quella italiana del 1948, incardinate sul principio di uguaglianza in tutti i campi d'azione sociale: quello economico, quello culturale e anche quello politico. Unica condizione per accedere al compromesso: accettare il pluralismo, e quindi l'uguaglianza, oltre che nella stesura della costituzione, anche nella competizione politica successiva alla sua entrata in vigore, rivolta a stabilire le priorità di attuazione del dettato costituzionale. Una condizione non assoluta, nel caso italiano, dal fascismo e dai suoi eredi politici, contrari all'approvazione della Costituzione nel voto finale in Assemblea costituente: il che

– come argomentato da Paolo Barile – vale a escludere i fascisti, in quanto tali, dal godimento delle libertà costituzionali. Di fatto, mentre per tutti coloro che aderirono al patto costituente, la Costituzione italiana del dopoguerra è un accordo, per i fascisti (e solo per loro: non anche per i comunisti, che dell'accordo costituente furono invece parte essenziale) è un comando.

Tenere insieme le diverse classi di cui è composta la società, senza che le reciproche differenze di valori – propri della sfera delle emozioni – e di interessi – propri della sfera della ragione – si radicalizzino, sino a deflagrare in guerra civile, è, dunque, l'obiettivo fondamentale della Costituzione del 1948. A tal fine, i costituenti si mossero su due piani, di contenuto e di metodo: due piani paralleli, ma tra loro collegati.

Il primo piano d'azione dei costituenti – all'origine della Parte I della Costituzione, intitolata ai «Diritti e doveri dei cittadini» – è il **compromesso sul contenuto.** Le premesse erano tutt'altro che incoraggianti. L'Italia, uscita distrutta dalla guerra che aveva contribuito a scatenare, era attraversata da un intrico di profonde linee di frattura: sul piano istituzionale (monarchia o repubblica?), sul piano ideologico (liberalismo o comunismo?), sul piano economico (economia di mercato o collettivismo?), sul piano sociale (libertà o uguaglianza?), sul piano religioso (confessionalismo o laicità?), sul piano territoriale (priorità al Nord o al Sud?). Ciascuna delle contrapposizioni in campo avrebbe, di per sé, potuto essere motivo di guerra civile (ciò che, in quegli stessi anni, accadde in Grecia); tutte insieme rappresentavano una sfida di portata inaudita. **È per questo che, a compromesso raggiunto, Piero Calamandrei parlerà di «miracolo co-**

stituente»: per celebrare lo scampato pericolo.

Cardine del compromesso è il principio di uguaglianza sostanziale contenuto nel secondo comma dell'articolo 3: «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». I costituenti erano ben consapevoli del fatto che il fascismo aveva potuto, e saputo, approfittare della questione sociale esistente nell'Italia dei primi del Novecento – a causa delle enormi disuguaglianze economiche e sociali che colpivano la popolazione – e si preoccuparono, anzitutto, di dar vita a uno Stato capace di combattere quelle disuguaglianze e di impedire che si riproducessero. Di **qui l'enfasi sul pieno sviluppo di ogni singola persona**, quale premessa per l'effettiva e consapevole partecipazione di tutti i cittadini (donne e uomini, in condizioni di parità: artt. 3, co. 1, e 51) alla vita collettiva. **Un pieno sviluppo individuale, in altre parole, posto non come obiettivo in sé, egoisticamente autoriferito, ma come condizione per l'apertura agli altri**, in una visione in cui dimensione individuale e dimensione collettiva stanno indissolubilmente insieme: se ne trova conferma nell'articolo 2, che insieme proclama i «diritti inviolabili» dell'essere umano (dimensione individuale) e i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (dimensione collettiva).

Ma, come realizzare questi obiettivi? Ho già ricordato, su queste pagine, l'intima connessione che può essere riscontrata tra i diritti-doveri di istruzione e cultura (artt. 33-34), lavoro (art. 4) e

voto (art. 48), dal momento che solo chi non vive sotto lo scacco dell'ignoranza e del bisogno può partecipare alla vita sociale in modo realmente consapevole e libero. E dunque – premesse, come precondizioni logiche, la tutela della salute (art. 32) e delle libertà dell'individuo in quanto tale (libertà di coscienza, della persona fisica, di difesa, di domicilio, di circolazione, di corrispondenza, di informazione, di riunione, di associazione, di religione, di famiglia: artt. 13-29) – ecco l'attenta predisposizione di norme volte a regolare i rapporti economici a tutela dei lavoratori dipendenti (artt. 35-40, tra cui fondamentale è l'art. 39 sulla libertà sindacale) e a costituire in capo allo Stato incisivi poteri d'azione – tramite limitazione e indirizzo dei poteri privati o intervento diretto come soggetto imprenditoriale – nel campo dell'economia (artt. 41-47); cui va aggiunta la disposizione sulla progressività fiscale (art. 53), finalizzata a far gravare in misura maggiore sui più benestanti le spese di costruzione del complesso apparato statale rivolto all'attuazione dei diritti costituzionali.

Il secondo piano d'azione dei costituenti – all'origine della Parte II della Costituzione, intitolata all'«Ordinamento della Repubblica» – è l'accordo sul metodo. Come procedere a dare attuazione all'articolato e complesso insieme di previsioni inerenti ai diritti e ai doveri dei cittadini? Coerentemente con l'attitudine di fondo rivolta alla valorizzazione del pluralismo sociale, la scelta cadde sulla forma di governo parlamentare (anziché, come pure alcuni avrebbero voluto, presidenziale): vale a dire, su un'organizzazione basata sull'elezione popolare dell'organo rappresentativo e sul rapporto di fiducia tra questo e l'organo esecutivo. Al Parlamento (artt. 55-82), articolato in due camere dotate di uguali poteri (ma diverse per numero di componenti, elettorato attivo e passivo, base territoriale, durata in carica), era attribuito il potere legislativo; al Governo (artt. 92-96), inteso come organo collegiale guidato da un Presidente con meri poteri di coordinamento, il potere esecutivo (oltre a un potere normativo, tramite decreti-legge e decreti legislativi, utilizzabile solo in casi particolari). Ai due organi, congiuntamente intesi, spettava l'attuazione dell'indirizzo politico, la cui definizione, nel quadro dei principi costituzionali, era compito di partiti politici (di maggioranza

e di opposizione) concepiti come formazioni di massa, radicate sul territorio, fortemente ideologizzate. L'ideale ispiratore era quello della democrazia come discussione, con la decisione relegata a risorsa di ultima istanza da far valere, tramite il voto parlamentare, solo in caso di stallo non altrimenti superabile (come, peraltro, accaduto durante i lavori dell'Assemblea costituente): l'obiettivo, in altre parole, era che le decisioni collettive potessero essere raggiunte, prima, e realizzate, poi, con il massimo di consenso e il minimo d'imposizione possibili.

Quale terzo potere dello Stato, indipendente e autonomo dai primi due, ecco la Magistratura (artt. 101-113), legata al governo per i soli profili organizzativi dell'amministrazione della giustizia, ma per il resto autogovernata tramite un organo – il Consiglio Superiore della Magistratura – composto in prevalenza da giudici e competente a decidere assunzioni, assegnazioni di sede, trasferimenti, sanzioni disciplinari nei riguardi dei magistrati. A corollario, l'inquadramento di giudici e pubblici ministeri nella medesima carriera e l'obbligatorietà dell'azione penale valevano a ulteriormente escludere ogni controllo esterno non solo sui giudizi, ma altresì sulle indagini; e, più in generale, sull'interpretazione della legislazione.

A garantire la tenuta complessiva del sistema, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Organo di rappresentanza dell'unità nazionale, di controllo del corretto operare di tutti gli altri organi costituzionali, d'impulso in caso di difficoltà di funzionamento del sistema, il primo (artt. 83-91). Organo preposto a tutela della rigidità della Costituzione, tramite l'incisivo potere di annullare le leggi parlamentari e i decreti governativi, il secondo (artt. 134-139), a partire dal presupposto – sancito all'articolo 1 – che la sovranità popolare è titolare anch'essa, come tutti i poteri costituzionali (potere di revisione costituzionale incluso), di una capacità d'azione limitata, da esercitarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione». Ne deriva che la discrezionalità politica è sempre limitata, e cioè sempre tenuta – qualunque sia la maggioranza scaturita dalle elezioni – a fare quel che è costituzionalmente obbligatorio e a non fare quel che è costituzionalmente vietato.

Infine, a ulteriore conferma del pluralismo quale

valore costituzionale fondamentale, la doppia apertura dello Stato: verso l'esterno, a beneficio dell'ordinamento internazionale ed europeo, al fine della costruzione della pace tra i popoli (art. 10 e 11); e verso l'interno, a favore della valorizzazione delle regioni e degli enti locali, chiamati anch'essi a operare per il raggiungimento dei fini costituzionali (artt. 114-133).

Un quadro coerente, pur nella sua complessità, la cui implementazione progressiva venne dai costituenti affidata, quale obiettivo da realizzare, alle generazioni successive. Come si vedrà nella seconda parte di questo articolo, dopo una prima fase di attuazione del dettato costituzionale (1948-1978), ci si è, al contrario, allontanati dalla via tracciata dai costituenti, sino al rischio, oggi incombente – con l'attacco finale ai diritti (specie sociali), il presidenzialismo/premierato e l'autonomia regionale differenziata – che la Costituzione del 1948 sia ridotta al guscio vuoto di se stessa.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neo-stituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, (2020). Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealuna.it.

Segue sul prossimo numero: Il 75° compleanno della Costituzione italiana. Seconda parte: attuazione e disattuazione; e smantellamento?