

**Giovanni Bognetti**

**Per una storia autentica e integrale della  
Costituzione repubblicana e della sua evoluzione  
(appunti a margine di un libro di S. Bartole)**

## Sommario

1. Un libro di Bartole e le regole per elaborare una storia realistica, autentica e integrale, della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione. Assenza finora di una tale storia..... pag. 5
  
2. L'ottimo libro di Bartole si ferma all'anticamera della vera storia, ma quanto meno realisticamente sottolinea il ruolo decisivo che nell'evoluzione della Costituzione hanno avuto le "trasformazioni informali". Esigenza di partire da una esatta rappresentazione della genesi e formazione della Costituzione: la profonda frattura ideologico-politica presente alla sua base, ferita incisa nel suo seno, e le perduranti successive conseguenze d'essa..... pag. 12
  
3. La complessa evoluzione durante mezzo secolo, per via di trasformazioni informali, del diritto formal-costituzionale "vivente" nel grande campo della "costituzione economica" e dei diritti sociali ..... pag. 27
  
4. La complessa evoluzione durante mezzo secolo, per via di trasformazioni informali della Costituzione in materia di forma di governo in generale (rapporti Parlamento-Governo, partiti politici, Presidenza della Repubblica, rapporti stato-regioni, ecc..... pag. 36
  
5. L'evoluzione durante mezzo secolo, per via di trasformazioni informali, del ruolo costituzionale della Corte costituzionale e

della sua giurisprudenza. Le trasformazioni nell'area del Potere giudiziario .....	pag. 57
<b>6.</b> L'inserimento dell'ordinamento giuridico italiano nell'ordinamento comunitario, con amplissimi trasferimenti di poteri sovrani, senza alcuna revisione formale della Costituzione.....	pag. 65
<b>7.</b> La teoria delle trasformazioni informali. I soggetti che concorrono a produrle. Caratteristiche e efficacia delle trasformazioni informali. Classificazione dei tipi ricorrenti nella storia costituzionale italiana .....	pag. 70
<b>8.</b> Costituzioni "aperte" e Costituzioni "deboli"; definizione dei tipi. La Costituzione italiana non appartiene né all'uno né all'altro tipo. La vera causa delle trasformazioni informali delle Costituzioni .....	pag. 78
<b>9.</b> Il confronto tra le trasformazioni informali subite dalla Costituzione degli Stati Uniti e quelle subite dalla Costituzione italiana. La Costituzione italiana, come sistema di principi concretamente operativi, nel quadro del modello storico della democrazia sociale. Esigenze concrete della sua evoluzione per vie informali. Legittimazione sul piano teorico delle modificazioni, anche radicali, della Costituzione per vie che essa non prevede.....	pag. 83

**10.** Forte auspicio per lo sviluppo di una robusta, adeguata storiografia relativa ai processi evolutivi della Costituzione italiana. Una ragione speciale aggiuntiva per augurarsi quello sviluppo: i riflessi che essa indirettamente avrebbe sulla costruzione della branca “pratica” (o giurisprudenziale) della scienza del diritto costituzionale..... pag. 89

1. È importante il libro di Bartole “Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana”<sup>1</sup> perché inaugura in certo senso un capitolo nuovo nella storiografia relativa alla nostra Costituzione. Opere dedicate ad analisi giuridiche complessive e penetranti della storia costituzionale italiana dell’era repubblicana si può dire che non esistono. Ci sono storie di storici generalisti e storici politici – alcune delle quali di notevoli qualità – che si occupano anche degli aspetti costituzionali delle vicende, spesso con competenza; ma manca loro quel tocco che distingue, anche nel trattare cose del passato, la mano del giurista, per mestiere specialista di sistemi normativi e delle rispettive complicazioni tecniche<sup>2</sup>. Inoltre, in quelle storie, comunque, l’oggetto d’esame sono le istituzioni al vertice dello stato piuttosto che la Costituzione come suprema norma dell’ordinamento e l’evoluzione dei modi in cui è stata via via diversamente interpretata e, in conformità, attuata. I giuristi, quando parlano in generale della storia della nostra Costituzione, tendono a vederla soprattutto come un processo di ritardata attuazione di taluni precisi istituti da essa previsti o di sviluppo di valori in essa fin dall’inizio impliciti. Alcuni tra loro ritengono addirittura che molti dei suoi principi siano tuttora in attesa di attuazione (peraltro,

---

<sup>1</sup> S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004.

<sup>2</sup> P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia. 1945-1995*, Bologna, 1997; P. Pombeni, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, 1995; S. Colarizzi, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, Torino, 19.. ; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1995; G. Mammarella, *La Prima Repubblica dalla fondazione al declino*, Roma-Bari, 1992; F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993; P. Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi: società e politica 1943-1988*, Torino, 1989; S. Lanaro, *Storia della Italia repubblicana: dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Venezia, 1992.

Poiché questo scritto consta soltanto di semplici appunti, in questa nota le citazioni, estremamente succinte, hanno mero valore esemplificativo-indicativo. E ciò vale anche per le poche citazioni che si fanno nelle note successive.

come i primi, attribuendo alla Costituzione significati che, più che dedotti da una genuina analisi storica delle intenzioni dei costituenti, sono il prodotto di una loro discrezionale interpretazione della Carta, come tutte le interpretazioni rivolte a fini pratici, politicamente orientata). Anche impostata nel senso di una visione della Costituzione prima “congelata” e poi, in una seconda fase, in parte attuata e in parte in attesa di futura attuazione, è il pur bellissimo, denso contributo di Livio Paladin, purtroppo arrestatosi nella narrazione ai primi anni Settanta<sup>3</sup>: una storia, del resto, anch’essa più delle istituzioni che del senso gradualmente mutatosi e trasformatosi, in successivi sviluppi, della Carta.

La storia autentica di una Costituzione muove dalla premessa metodologica per cui la sua vera realtà è soltanto quella che risulta dal concreto significato che via via attribuiscono alle sue disposizioni i suoi utilizzatori: è la storia di un sistema normativo la cui concreta realtà è in continuo divenire, anche se la lettera del testo originario non subisca in ipotesi revisioni ufficiali e rimanga nel tempo imm modificata. Lo storico dovrà accertare, nei limiti del possibile, quali significati (magari incerti o divisi o contrastanti) i costituenti che posero la Carta intendevano assegnare alle sue formule. Dovrà però poi subito passare ad accertare in quali sensi quelle formule sono state recepite di fatto da coloro che in qualsiasi maniera sono chiamati nell’ordinamento giuridico ad applicarle (legislatori; governi; amministratori; giudici; ecc.): sensi che necessariamente in qualche almeno minima misura sempre differiranno da quelli intesi dagli autori originari e che non di rado, specie col passare del tempo e col mutare delle condizioni politiche, economiche e culturali della società, finiranno invece per differire

---

<sup>3</sup> L. Paladin, Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana, Bologna, 2004.

anche di molto, e anche radicalmente. Tocca allo storico narrare accuratamente il processo di modificazione dei significati, registrando le minori o maggiori distanze venute a stabilirsi tra la portata iniziale delle formule e quella acquisita col tempo; ma senza restar colpito dal fatto delle modificazioni quasi fosse fenomeno anormale, perché l'esperienza di tutte le Costituzioni mostra, al contrario, che esse cambiano di contenuto non solo e non tanto per effetto di revisioni formali attuate con le procedure previste, ma per *processi di trasformazioni informali*: per rilettura-riplasmazione delle formule nel corso della loro attuazione-utilizzazione. Allo storico interesserà allora soprattutto vedere se i processi delle molteplici, plurime trasformazioni siano state per caso dettati da qualche implicita, comune ispirazione ideale e se l'insieme delle modificazioni abbia generato – nei casi estremi – un sistema normativo portatore di valori nuovi e diversi rispetto a quelli presumibilmente propri del sistema iniziale. Lo storico con alte ambizioni cercherà anche, in tali circostanze, di individuare le forze politiche e culturali che hanno prodotto tali profonde trasformazioni informali; riservandosi semmai di proporre una valutazione propria del nuovo sistema normativo costituzionale sotto il profilo del suo corrispondere o meno ad esigenze di più alta giustizia o a convenienze e a bisogni della società coinvolta. Da questo ultimo punto di vista, l'eventuale discostamento del sistema finale da quello iniziale, oggettivamente accertato – fatto di certo molto interessante e relevantissimo sul piano storico – non può avere altro che un secondario rilievo. La vita costituzionale di un paese non può restare bloccata, per ragioni di formalismi procedurali, a statiche posizioni di partenza. Anche se il ricorso alle procedure stabilite per la revisione ufficiale, quando occorra cambiare i contenuti del sistema, non venga di

solito, e non debba, come valore, venir trascurato nelle decisioni da prendersi in proposito.

Mezzo secolo di studi da parte dei nostri costituzionalisti non poteva non comportare una analisi, disposizione per disposizione della Carta, anche sotto il profilo preciso delle interpretazioni che, specie da parte della giurisprudenza, se ne sono date. E possediamo in effetti moltissime monografie che, assieme alla proposta dell'interpretazione da accogliere, presentano il quadro di quelle che sono state complessivamente avanzate e di quelle che comunque hanno prevalso. Ma, a parte che di solito queste analisi, anche quando descrivono il confrontarsi e succedersi delle diverse interpretazioni non hanno al loro centro un vero interesse storico per lo sviluppo di fatto del diritto costituzionale "vivente", rimane che, tra gli studi prodotti, non ve n'era finora uno che prospettasse una panoramica unitaria dell'insieme delle riletture-riplasmazioni subite nel corso del tempo dalle formule della Costituzione. I costituzionalisti, se decidevano di esprimere un giudizio generale sulla storia della Costituzione, si limitavano per lo più, come s'è detto, a lamentare una attuazione d'essa ritardata e incompleta. Il libro di Bartole viene, per questo rispetto, a colmare una lacuna, perché presenta in un unico contesto la massa di molte operazioni con le quali gli operatori autoritativi dell'ordinamento, nel corso di mezzo secolo, partendo dal testo della Carta, hanno creato un diritto costituzionale a suo modo nuovo e originale, non riconducibile alle strette davvero incontestabili implicazioni delle disposizioni di quella.

Ricordiamo al lettore, nell'ordine prescelto dal libro, che è anche all'ingrosso corrispondente al susseguirsi nel tempo dei fatti, le materie su cui, per Bartole, si è precipuamente esercitata l'arte manipolatoria degli



attori costituzionali chiamati ad “attuare” la Costituzione. La scelta da parte del giudiziario di attribuire una certa rigidità a norme costituzionali pur in regime ancora di Costituzione flessibile avanti il 1948<sup>4</sup>; la distinzione all’interno della Costituzione repubblicana di norme precettive e di norme programmatiche e il successivo superamento della distinzione, con le grandi conseguenze che ne sono derivate<sup>5</sup>. L’accettazione del permanere di giurisdizioni speciali al di là di quelle espressamente nominate in Costituzione; l’accettazione della nomina dei giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica come atto strettamente “presidenziale”; l’accettazione della contestata prassi delle crisi extraparlamentari di governo<sup>6</sup>; l’affermarsi della Corte costituzionale come giudice di tutte le leggi presenti nell’ordinamento, nel confronto con i poteri della magistratura<sup>7</sup>. L’applicazione diretta della Costituzione, in casi di grande rilievo, da parte dei giudici ordinari<sup>8</sup>. La rivendicazione da parte del Parlamento del potere discrezionale di determinare la particolare composizione del CSM<sup>9</sup>. La rivendicazione da parte delle Camere del potere di adottare in libertà i propri regolamenti con effetti decisivi quanto alla forma di governo effettivamente all’opera nel sistema<sup>10</sup>. La Corte costituzionale che crea progressivamente, riempiendo pagine in bianco della Costituzione, il regime costituzionale della televisione e varie limitazioni del referendum abrogativo oltre quelle dell’art. 75<sup>11</sup>. La Corte che si forgia

---

<sup>4</sup> Cap. I, p. 17 ss.

<sup>5</sup> Cap. II, p. 41 ss.

<sup>6</sup> Cap. III, p. 75 ss.

<sup>7</sup> Cap. IV, p. 115 ss.

<sup>8</sup> Cap. V, p. 163 ss.

<sup>9</sup> Cap. VI, p. 205 ss.

<sup>10</sup> Cap. VI, p. 220 ss.

<sup>11</sup> Cap. VI, p. 233 ss.; Cap. VII. p. 243 ss.

un'arma poderosa di sindacato superincisivo allargando via via la portata del principio di eguaglianza e inventando le sentenze additive<sup>12</sup>. La Corte che si erge ad arbitro dei rapporti tra Stato e regioni, privilegiando sistematicamente l' "interesse nazionale"<sup>13</sup>. Attraverso l'opera di vari organi costituzionali il grande concetto della sovranità dello stato subisce una profonda, progressiva ridefinizione, nei confronti sia dell'ordinamento ecclesiastico sia dell'ordinamento internazionale sia, soprattutto, dell'ordinamento comunitario<sup>14</sup>. Nuovi diritti soggettivi costituzionali vengono inventati dalla giurisprudenza<sup>15</sup>. Le stesse regole fondamentali dell'art. 138 per la revisione formale della Costituzione vengono in sostanza aggirate nei tentativi di procedere a riforme radicali delle strutture di governo della Repubblica giovandosi dell'opera di Commissioni bicamerali<sup>16</sup>.

Bartole sottolinea con forza il fatto che le operazioni di integrazione creativa e di trasformazione dei significati del testo costituzionale hanno riguardato non solo la prima parte della Costituzione (cioè la forma di stato) ma anche la seconda (cioè la forma di governo), e che a queste operazioni hanno partecipato non solo gli organi giurisdizionali ma anche quelli politici della Repubblica, ciascuno nella sua rispettiva sfera d'azione. Uno speciale studio egli mette poi nel presentare, caso per caso, le alternative di interpretazione e di manipolazione che, sulla base del testo costituzionale, stavano dinnanzi agli operatori, così che dalla sua analisi risulta particolarmente chiaro il carattere di *scelta* – dalle conseguenze

---

<sup>12</sup> Cap. VII, p. 249 ss.

<sup>13</sup> Cap. VII, p. 257 ss.

<sup>14</sup> Cap. VIII, p. 267 ss.

<sup>15</sup> Cap. IX, p. 313 ss.

<sup>16</sup> Cap. X, p. 353 ss.

costituzionali e politiche di grande rilievo – insito nelle operazioni stesse. Superfluo dire che nella presentazione delle alternative e nell’analisi delle conseguenze si manifesta tutta la competenza e la finezza di un giurista di scuola classica quale Bartole è.

Il merito maggiore del libro sta, a mio avviso, proprio nel fatto dell’aver mostrato in maniera se si può dire empirica, cioè fornendo la controprova attraverso i dettagli di molti episodi concreti, che l’interpretazione-applicazione-attuazione di un testo costituzionale implica necessariamente un contributo creativo degli operatori addetti all’opera, e dunque sempre, nel processo, una evoluzione nel tempo – maggiore o minore a seconda dei casi – della “lettura” della Costituzione e dell’annesso sistema costituzionale “vivente”; e che è ingenua l’idea che esista una e una sola interpretazione “vera” della Costituzione (dove “vera” sta per effettuata con strumenti di logica giuridica non affetti da preferenze politiche e precludenti ogni interferenze di queste). Bartole osserva che ancor oggi, nonostante spesso si odano proclamate adesioni a teorie moderne dell’interpretazione, presso i costituzionalisti italiani quell’idea sembra per lo più di fatto prevalere; e ad essa dovrebbe invece sostituirsi un’idea opposta, tutta “realistica”, di interpretazione, quale quella suggerita recentemente da Michel Troper (ma che – dico io – potrebbe già leggersi, senza uscire dall’Italia, negli scritti dei nostri maestri idealisti dell’inizio Novecento!). Con giusta consequenzialità, il libro insiste sull’opportunità di studiare a fondo gli apporti costituzionali innovativi (tanto specificativi-integrativi che trasformativi) realizzati dagli operatori autoritativi degli ordinamenti, a prescindere dal fatto che li si approvi o no (Bartole in effetti nel suo lavoro si astiene per principio dal prender posizione in proposito). Perché quegli

apporti, se ben analizzati, segnano la misura in cui il sistema costituzionale “vivente” ha evoluto rispetto a quello previsto nel testo della Carta; e permettono alla fine di valutare la natura complessiva del punto d’arrivo e la maggiore o minore continuità o discontinuità del presente col passato. In tal modo soltanto si potrà fare, da un punto di vista rigorosamente giuridico, vera storia costituzionale.

Fatte le lodi, occorre peraltro segnalare i limiti del lavoro. Alcuni sono limiti volutamente accettati dall’autore in quanto confini entro i quali doveva contenersi la ricerca per realizzare i suoi circoscritti obiettivi. Altri però sono, a mio avviso, vere carenze, che non possono venir passate sotto silenzio. La ricerca di Bartole non è una storia a tutto campo del diritto costituzionale italiano, secondo i canoni sopra brevemente accennati. In parte essa volutamente e dichiaratamente non lo è; ma in parte, anche nell’ambito degli oggetti limitati di cui si occupa, non offre risposte interamente soddisfacenti. In ogni caso, nelle pagine che seguono, piuttosto che procedere a un analitico esame critico delle tesi del libro, prendo spunto da alcune tra esse per esporre in generale taluni problemi fondamentali che, secondo me, la ricerca storica relativa alla Costituzione italiana e alla sua evoluzione dovrebbe affrontare con impegno. Suggerisco anche le linee di possibile soluzione di quei problemi. Credo utile farne segnalazione perché esse si trovano in marcata controtendenza rispetto a opinioni che talvolta si sentono ventilare in proposito e possono dunque fornire occasione per un dibattito, qualora non le si consideri del tutto avventate.

**2.** Nell’esaminare le operazioni attuative che ritiene apportanti innovazioni rispetto ai significati originari delle disposizioni della Carta,

Bartole identifica di solito quei significati attraverso una lettura prevalentemente legata alla semplice lettera delle disposizioni e alle più immediate circostanze della loro genesi; senza addentrarsi nella ricerca approfondita di quali fossero in proposito le reali intenzioni dei costituenti nel quadro del tipo di stato e di governo che essi volevano istituire. Ciò gli evita di restar catturato dalle versioni stereotipe e fallaci che in genere si odono ripetute riguardo agli intenti globali dei nostri padri fondatori: quale, per esempio, la versione che afferma la Costituzione essere nata – così disse Calamandrei – da un compromesso onde la maggioranza “conservatrice” ottenne dalla minoranza “progressista” che non si procedesse a una immediata trasformazione “rivoluzionaria” della società in cambio della promessa, consacrata nelle formule della Carta, che tale “rivoluzione” si sarebbe attuata in seguito. Bartole si tiene alla larga da questa e anche da altre note versioni sottolineanti il preteso carattere “compromissorio” della Costituzione e il suo mischiare insieme valori liberali, cattolici e marxisti. C’è del guadagno, sotto questo rispetto, nel sorvolare sul problema delle origini ideali della Costituzione e sulle volontà che effettivamente ne determinarono i contenuti, secondo una più o meno organica coerenza: perché non si rischia quanto meno di cadere in possibili errori storici<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Tengo a precisare subito che il mio rigetto delle note formule della Costituzione come “rivoluzione promessa”, o come “compromesso”, o altre analoghe, che hanno larga circolazione, le riguarda qui in quanto formule che pretendono di essere giudizi storici in senso stretto, descrizioni di accadimenti nella loro precisa, oggettiva consistenza. In realtà, quelle formule, a mio avviso, appartengono piuttosto a un’altra forma di discorso giuridico, quello “pratico” o, se si vuole, “ortatorio”: quello diretto – utilizzando selettivamente materiali vari, e in questo caso elementi storici – a suggerire a chi dovrà agire in sede di applicazione (le Autorità, ma anche i cittadini in genere) come la Costituzione *deve* essere interpretata: come *deve* essere accostata e trattata per trarne i maggiori vantaggi per la vita della collettività. Se quelle formule in quanto giudizi storici (in quanto parte di un genuino discorso storico-giuridico) non valgono, in quanto invece giudizi “pratici” vanno naturalmente valutate, non sul metro della verità storica, ma su quello della loro convenienza etico-politica. Il loro presupposto è che giovi al bene della

Senonché l'attenersi alla lettera di un testo normativo o poco più può essere buona cosa (se e quando lo è) per un interprete che lavora con fini applicativi e la cosa gli serve per meglio dar forza ai valori che gli premono. Non è invece un criterio valido per il giurista-storico, il quale sa che le formule normative sono state volute dai loro autori per influire in una certa direzione su condotte future e che pertanto la portata originaria di quelle formule, se la si vuol conoscere come un fatto storico, non è accertabile se non individuando, con qualsiasi utile strumento di ricerca, le riposte intenzioni degli autori. I segni normativi, di per sé, in quanto “cose” – espressioni scritte o verbali – non hanno infatti un loro significato intrinseco; hanno solo quello che gli attribuiscono i loro autori nel momento che li emettono e successivamente quello – più o meno inevitabilmente distinto – che vi leggono coloro che li adoperano a fini pratici. Allo storico che si occupi dei segni normativi di una Costituzione, animato da puri intenti conoscitivi, risulta perciò imprescindibile ed essenziale indagare in primo luogo circa gli obiettivi che, per ciascuna disposizione, perseguivano i loro autori, i costituenti, e poi circa il disegno complessivo, sottostante in comune alle singole disposizioni, che essi effettivamente volevano incorporare nel testo. Solo in base ai risultati di tali indagini sarà possibile determinare, realisticamente e sul piano della verità storica, in che misura alla fine le “interpretazioni e trasformazioni” effettuate da successivi operatori-applicatori hanno inciso sulla portata originaria delle formule.

---

collettività italiana “leggere” la Costituzione cercando di metter da parte le divergenze tra maggioranza e minoranza al fine di trovare un terreno di unificazione, accettabile agli uni e agli altri. Se questa preliminare e fondamentale proposta interpretativa sia soluzione che davvero giovi al bene comune è una grossa, più che discutibile questione. Ma altra è appunto la sede per discuterne. In sede di pura ricerca storica (che ha un suo diritto di svilupparsi autonomamente: è al servizio non negoziabile della verità) quelle formule non tengono.

Fermarsi alla anodina lettera delle formule, presa nel suo supposto valore per così dire “di primo aspetto” e “medio”, vuol dire quanto meno fermarsi alla superficie e lasciarsi scappare ciò che è più importante per la storia.

Sul piano della realtà storica, se a questo ci si vuole attenere, una Costituzione non nasce mai per un atto di “decisione” illimitatamente libera di un costituente illimitatamente sovrano. (Questo – del potere costituente onnipotente – è un costrutto concettuale escogitato dalla dottrina politica e dalla scienza giuridica pratica di un certo periodo storico nelle vicende dello stato occidentale, allo scopo di rispondere a talune determinate esigenze del sistema. Svolse servizi pratici positivi, ma comportò anche gravi effetti negativi, che ancora persistono. Nelle prospettive di una indagine genuinamente storica può solo produrre fuorviamenti). Una Costituzione è il prodotto di forze politiche portatrici di istanze ideologiche le quali condizionano e delimitano le possibilità di scelta dei costituenti. Conoscere questo quadro condizionante è necessario per intendere il significato complessivo reale del testo costituzionale alla fine deliberato, nonché, salvi gli importanti dati specifici emergenti caso per caso dalle indagini, il significato originario delle singole disposizioni.

Ora, è soprattutto sul terreno dell'impostazione generale del nostro sistema costituzionale che l'indagine storica, a mio avviso, è stata finora insufficiente, e, quanto ai risultati che finora ha conseguito, ha proposto idee, come s'è accennato, non solo troppo generiche, ma talvolta francamente errate e fuorvianti. Rispetto a quelle idee enuncio qui, come ipotesi la cui validità andrà naturalmente saggiata attraverso ricerche approfondite, una *netta alternativa* ad esse: una alternativa che mi sembra

poggiare, in partenza, su basi fattuali più solide e convincenti<sup>18</sup>.

Si suole ripetere che la Costituzione italiana è nata dalla Resistenza. Ciò è vero. Ma ciò che si deve ricavare da questa verità, spingendo fino in fondo l'analisi, va molto al di là di quanto chi ama insistere in quella affermazione è di certo disposto ad ammettere.

---

<sup>18</sup> Desidero sia ben chiaro che nel respingere sul terreno della verità storica le molteplici, varie tesi “compromissorie” e “unificanti” della genesi della nostra Costituzione non intendo negare la alta qualità di studiosi a numerosi di coloro che se ne sono fatti sostenitori. Gli studi che hanno indagato sulla genesi della Carta sono ormai moltissimi e alcuni d'essi spiccano per la ricchezza dei dettagli messi in luce e la accuratezza e penetrazione dei ritratti tracciati dei maggiori costituenti e delle posizioni da essi assunte. Sia lecito citare qui due soli tra i maggiori contributi culturali collettivi in questo campo, opere davvero indispensabili per chi voglia sapere qualcosa in argomento: U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 voll., Bologna, 1980; *A cinquanta anni dalla Costituzione* (Studi promossi dalla Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde) volumi 7, Bologna, 1998-2000.

Ma è mia convinzione che quando gli autori di questi e di altri pregevoli contributi rivolgono lo sguardo all'ispirazione del testo costituzionale nel suo insieme, e anche a singole parti di esso, subentri in essi, in luogo dello storico, consapevolmente o no, l'interprete pratico della Costituzione: colui che prepara la “lettura” più opportuna del testo nelle prospettive dell'azione futura, e che a tal fine selettivamente e sapientemente adopera il materiale storico raccolto. Fanno giurisprudenza “pratica”, non storia: ed è in quel contesto che nascono la tesi di cui sopra (alle quali reca probabilmente appoggio anche l'erronea persuasione che le disposizioni della Costituzione, in quanto votate da tutti i costituenti, dai democratici e dai marxisti, debbano avere avuto *per forza* per tutti loro uno stesso, univoco significato: donde l'idea del necessario valore di “compromesso” della Costituzione).

Non mi riesce di superare il pensiero che appartenga alla sfera della “giurisprudenza pratica” anche, per esempio, la teoria circa la genesi della Costituzione espressa dal *giurista* che è stato finora forse il più diligente studioso di quella genesi: U. De Siervo, *Le scelte costituzionali*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura della Fondazione Sturzo, tomo I, p. 175 ss., Bologna, 1998.

E al genere del discorso “ortatorio” mi pare appartenga indubbiamente pure la tesi che lo storico Scoppola ha ripreso da un accenno di Dossetti: secondo cui le divergenze filosofiche e etico-politiche presenti nel corpo dei costituenti furono da essi superate nella unificante e soverchiante commozione destata in tutti loro dalla immane tragedia della seconda guerra mondiale: P. Scoppola, *La Costituzione nella storia dell'Italia unita*, in *Dalla Costituente alla Costituzione*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1997, p. 25 ss., 32.

Debbo infine dire che mi appaiono prive della qualità di prove, per il problema qui discusso, le ripetute, quasi unanimi (e insieme entusiastiche e nostalgiche) dichiarazioni



Alla Resistenza parteciparono forze politiche democratico-moderate e forse azioniste e di ispirazione marxista, tutte col comune intento di liberare l'Italia dai tedeschi e dai fascisti. Ma la storiografia imparziale e non "politicizzata" ha ormai riconosciuto che, in seno alla Resistenza, una insuperabile frattura esisteva tra le forze "moderate" e quelle "rivoluzionarie" quanto alla politica di ricostruzione da adottare dopo la liberazione; e che, alla resa dei conti, su questo fondamentale punto, alla fine la vittoria spettò per intero ai "moderati". (Onde la leggenda, che presto si affermò presso i "progressisti" e che tuttora tra loro serpeggia, di una Resistenza – quella loro, ma pensata come l'unica esistita – "tradita")<sup>19</sup>.

Alla base della Costituzione, al di là del comune intento di tutte le forze politiche partecipanti diretto a dotare l'Italia di un nuovo testo costituzionale e del voto positivo che tutte esse diedero al testo approntato, sta una analoga, decisiva frattura: democratici da un lato e marxisti dall'altro concepivano la Costituzione che avrebbe dovuto governare l'Italia in futuro in termini antitetici. All'Assemblea costituente, come nella Resistenza, non vi fu – salvo in alcune circostanze – uno scontro aperto, tra i fronti contrapposti. Ma la contrapposizione fu, sotto sotto, decisa, e si risolse, come appunto nel primo caso, in una vittoria della parte democratica e anti-rivoluzionaria.

La parte democratica impose nel testo adottato il modello dello "stato

---

che i reduci dell'Assemblea costituente hanno fatto del magnifico, fruttuoso accordo da essi raggiunto, al di là delle divisioni, nella redazione della Carta: la qualità "politica" di quelle parole (peraltro di certo soggettivamente sincere) corrisponde qui appieno con la funzione che i dichiaranti svolgevano, e svolgono, per professione.

<sup>19</sup> R. De Felice, *Rosso e nero*, Milano, 1995; E. Galli della Loggia, *La morte della patria*, Roma-Bari, 1996; U. Finetti, *La Resistenza cancellata*, Milano, 2003; T. Piffer, *Il banchiere della Resistenza*, Milano, 2005; G. De Rosa (a cura di) *Cattolici, Chiesa, Resistenza*, Bologna, 1997.

sociale”, che era ormai quello, in varie versioni, di tutte le democrazie occidentali di origine liberale. Lo impose, tra l’altro, in una versione complessivamente moderata – come risulta in particolare da una valutazione attenta, e conforme alle intenzioni della maggioranza dei votanti, degli articoli concernenti l’ordinamento dell’economia, i rapporti di lavoro, i servizi sociali, le regole sui poteri dello stato in materia di moneta e di bilancio, ecc.: artt. 31, 33, 34, 35 – 40, 41, 42, 46, 47, 81, ecc. – . Non vi fu da parte della maggioranza vincente alcuna concessione sostanziale a valori che non fossero i suoi; nessuna promessa di apertura ad una “rivoluzione” futura nel senso inteso dalla sinistra. Solo, implicita nel pensiero della maggioranza, era la convinta speranza che, attraverso l’opera degli istituti predisposti dalla Costituzione – che erano quelli usuali del capitalismo democratico occidentale e che in buona parte erano già in vigore nell’esistente sistema legislativo, il benessere del paese, col tempo, sarebbe di molto cresciuto e, col maggior benessere, sarebbero state anche superate tante condizioni di inferiorità di fatto e di disagio in cui versavano ancora larghi strati della popolazione e che tutti deploravano.

I partiti marxisti tenevano invece come dogma che la giustizia avrebbe richiesto, di per sé, la eliminazione del capitale privato, sfruttatore dei lavoratori, e l’adozione del collettivismo integrale. Pensavano anche che quel traguardo rivoluzionario fosse iscritto nelle leggi ferree della necessità storica. Ma si rendevano conto che il momento per la “rivoluzione” non era ancora venuto, e dunque votarono la prima parte della Costituzione – incorporante il modello “sociale” – intendendo e dichiarando (occorre sottolineare: *dichiarando*) che quel modello doveva costituire un semplice temporaneo ponte di passaggio ad un più o meno prossimo, inevitabile

avvento del socialismo.

La storia insegna che le formule con cui si esprime una Costituzione sono di regola per necessità generiche – salvo nei casi in cui il testo si addentri in minuti dettagli – . Esse sono pertanto idonee a venir molto facilmente piegate, nell’interpretazione-applicazione successiva, a esprimere significati anche molto diversi da quelli che con esse intendono comunicare coloro che le hanno prescelte. Le formule della Costituzione italiana, come s’è detto, nella loro lettera e secondo le sicure intenzioni della maggioranza dell’Assemblea, chiaramente indicavano che il modello sociale, in versione moderata, rappresentava una scelta ferma, non temporanea, per l’ordinamento; un modello da interpretarsi in tale spirito e in coerenza con la sua logica interna. L’approccio dei partiti marxisti, votanti il testo, era però diverso; e risulta che fin dall’inizio essi intendevano conferire alle formule, per quanto possibile, un significato difforme: un significato che servisse ad allontanarle dalla loro funzione di tutela del capitalismo democratico e a renderle strumentali – col caricarle in misura crescente di valori “collettivi” – alla preparazione del grande balzo finale “socialista”.

Non è affatto vero che – come sovente si dice – le formule chiave della Costituzione italiana siano in sé ambivalenti o ambigolistiche<sup>20</sup>, cioè volutamente aperte a possibili differenti e anche opposte attuazioni concrete (contemplando, per fare l’esempio massimo, la possibilità di una economia di mercato e, insieme, di una economia totalmente pianificata). Nel

---

<sup>20</sup> Diffusissima questa interpretazione “pratica” degli articoli costituzionali in materia di economia. Solo qualche esempio: E. Cheli, *Libertà e limiti all’iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in “Rassegna di Diritto Pubblico”, 1960, p. 260 ss.; G. Amato, *Economia politica, istituzioni in Italia*, Bologna, 1976; Id., *Il mercato nella Costituzione*, in “Quaderni costituzionali”, 1992, p. 7 ss.; L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 55 ss. E vedasi anche, da parte di un economista, T. Padoa Schioppa, *Il governo dell’economia*, Bologna, 1997, p. 9.

significato che ad esse attribuiva la maggioranza democratica, che nella giustizia in sé del modello “sociale” credeva e che le aveva volute, esse possedevano invece un significato univoco e relativamente preciso. Ma in Assemblea v’era chi moveva da un presupposto contrario e in certo senso anticipava quello che sarebbe divenuta poi una poderosa corrente interpretativa – operante nella politica, nella dottrina giuridica e nella giurisprudenza degli anni successivi, dal 1948 e fino ad oggi – rivolta a distaccare la portata e le implicazioni delle formule costituzionali da quello che era il loro significato primitivo – se tale chiamiamo, come è corretto, quello che stava nel pensiero della maggioranza che le aveva volute – <sup>21</sup>.

Il vero, decisivo fatto storico che permette di comprendere la vera natura, tormentata e drammatica, della Costituzione repubblicana italiana e che ne spiega altresì in parte i successivi sviluppi storici, non è – come si suol dire – l’incontro amichevole e “compromissorio” di tre distinte, grandi tradizioni ideologiche; bensì, appunto, la *radicale frattura ideale* che divideva le forze politiche democratiche da quelle marxiste nell’Assemblea costituente e che si riversò nel modo effettivo in cui le une e le altre intesero e “vissero”, al momento della votazione, le formule del testo costituzionale. Questa frattura, nascosta sotto la formale identità del voto comune, si è riflessa

---

<sup>21</sup> Senza offendere la verosimiglianza, si può ritenere che i costituzionalisti della sinistra marxista pensassero che le clausole economico-sociali della Costituzione dovessero interpretarsi all’ingrosso come circa tanti anni dopo proporrà, con la raffinatezza tecnica del costituzionalista di statura, C. Lavagna, *Democrazia e socialismo*, Bologna, 1977: piccolo manuale indicante come, sulla base di un testo costituzionale inalterato, l’ordinamento potesse- dovesse passare al collettivismo economico. Ma, come ho cercato di dimostrare in vari scritti, l’interpretazione corretta di quelle clausole, alla luce delle intenzioni della maggioranza, andava in direzione opposta ed escludeva quella possibilità: *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Milano, 1983; *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995; da ultimo, anche, *L’Assemblea costituente e le libertà economiche* (nell’opera, a cura di S. Labriola, celebrativa dai 60 anni dell’Assemblea, edita da Laterza, 2006).

nell'accettazione fittizia da parte delle seconde – fittizia perché non incondizionata e solo strumentale – del modello della *forma di stato* accolta nella prima parte della Carta. Ma si è riflessa anche, pesantemente, nell'adozione di una infelice *forma di governo* nella seconda parte del documento. Mentre la dottrina per così dire “vulgata” relativa alla prima parte della Costituzione ignora o meglio occulta gli effetti reali della frattura, riguardo alla seconda parte e ai problemi della forma di governo adottata, i costituzionalisti tendono invece a riconoscere che fu soprattutto la reciproca sfiducia e il sospetto di possibili future prevaricazioni ciò che indusse maggioranza democratica e minoranza marxista a risolversi d'accordo – questa volta con più vero e genuino accordo – per un sistema “debole” di governo, modellato su una divisione dei poteri più da stato liberale classico che da stato “sociale”.

La frattura presente in Assemblea non fu dovuta – come talvolta di insinua – all'inserirsi della “guerra fredda”, scoppiata frattanto tra le due superpotenze gareggianti per l'egemonia mondiale, nelle vicende della politica italiana. Essa aveva le sue serissime radici ideali nelle opposte *Weltanschauungen* o fedi etiche e politiche che si fronteggiavano tra i costituenti. Ed era una frattura drammatica perché la parte marxista dell'Assemblea non consisteva in una minoranza più o meno marginale e dunque politicamente trascurabile, ma aveva dietro di sé dal 30% al 40% dell'intero paese. Per tal motivo può davvero dirsi che, su un piano di realtà sostanziale, al di là o al di sotto del testo scritto, nella viva coscienza degli italiani la Costituzione nasceva non come un momento di unificazione ma come una riposta, sotterranea ragione di vera divisione e contrasto. Come nei riguardi della Resistenza il paese si era diviso quanto all'idea da tenerne,

così ora con riguardo alla Costituzione due idee distinte d'essa si imponevano sottilmente nei cuori ed erano in conflitto (preparando tra l'altro le basi per una accusa di "tradimento" da parte della minoranza, quando in anni successivi non si darà avvio a quelle riforme economico-sociali dell'ordinamento che essa riteneva dovute per Costituzione, intesa questa in chiave "ultraprogressista" e prodromica a una "rivoluzione". L'accusa aveva del resto un suo precedente in quella elevata da tempo nei confronti di una Resistenza non portata a compimento).

I costituzionalisti, e in genere gli storici generalisti e gli storici politici, non ignorano naturalmente che dopo il maggio 1947, con l'espulsione dei partiti marxisti dal governo, la unità delle forze che avevano partecipato alla Resistenza si era apertamente rotta e che del resto anche prima della rottura quelle forze erano in profondità divise nelle loro concezioni etiche e nei loro ideali politici. Ma essi di solito sostengono che la divisione si materializzò nelle lotte aspre della vita politica che cominciarono, continuarono e si aggravarono dopo tale data; non si riprodussero però nei lavori dell'Assemblea dedicati alla confezione della Costituzione nei mesi che all'uopo occorsero, cioè fino al dicembre del 1947. In quei lavori, isolati e immunizzati, la divisione fu messa da parte nella ricerca di una intesa su contenuti di compromesso e di conciliazione: una ricerca che ebbe successo. Sicché la Costituzione nacque, non, come appena suggerito, divisa nei suoi significati nell'animo di chi la votava e si apprestava concretamente a viverla come base dell'ordinamento, bensì, per tutti i costituenti, come un sistema avente una sua identità oggettiva e unitaria, ormai distaccata dai pensieri e dai sentimenti dei suoi autori, e in tale identità oggettiva percepibile e riconoscibile da tutti i cittadini. Occorre dire che i

costituzionalisti e gli storici, i quali credono nell'esistenza di una Costituzione tutta frutto e prodotto genuino e unitario di felici compromessi, tendono per lo più a fornire di questa sua pretesa identità storica indivisa una immagine che si colloca quanto meno a mezza strada tra le due posizioni distinte e separate cui ho accennato, e non di rado più vicina a quella che restò invece minoritaria (e di quest'ultimo caso è un buon esempio la definizione della Costituzione, già ricordata sopra e meritatamente famosa, come un testo contenente la "premessa di una rivoluzione").

Se è valida l'ipotesi storica qui abbozzata, il testo della Costituzione riposa invece, in una visione realistica delle cose, su una frattura profonda che, nel modo di pensarlo e di viverlo (e cioè nei soli modi per cui la Costituzione poteva porsi come concreto e vivente fatto storico), divideva i suoi fondatori e, dietro di essi, immediatamente, anche le forze politiche e sociali e in ultima analisi i cittadini che li avevano scelti a comporre quel testo e che da essi lo ricevettero. Fin dall'inizio, dunque, la Costituzione portò nel suo seno in certo senso una *grave ferita*: la ferita di non poter essere pensata e sentita dall'intera, indivisa collettività come portatrice di un progetto o modello complessivo di forma di stato avente un valore definitivo e una aspettativa di ferma stabilità – dal quale avrebbe poi dovuto dipendere, con effetti decisivi, anche l'interpretazione delle molteplici, distinte disposizioni particolari – <sup>22</sup>. Così fu all'inizio. Ma il fatto è che

---

<sup>22</sup> Uno storico intelligente quale Scoppola ha lamentato che, approvata la Carta, non si fosse subito provveduto a diffonderne adeguatamente, nel popolo, la conoscenza e l'amore; a partire dalle scuole primarie e secondarie, con insegnamenti appropriati. Si sarebbe così potuto generare un "patriottismo della Costituzione", di una ritrovata unità della nazione e della "rinascita della patria". Ma v'è completa illusione in questo sentimento: illusione indotta dal non riconoscere che l'approvazione della Carta era stata unitaria, ma con intendimenti radicalmente diversi da parte dei due blocchi in cui era sotterraneamente divisa l'Assemblea.

Il "popolo" democratico non poteva nell'intimo abbracciare con vero, incondizionato

quella frattura, e quella conseguente ferita, per circa cinquanta anni non si rimarginarono, pur gradualmente riducendo la loro profondità. Ed è probabile che questa circostanza abbia costituito un importante fattore (non certo l'unico) per cui i successivi processi evolutivi della Costituzione la portarono a discostarsi, per via di interpretazioni innovative e di

---

amore un documento che intuiva (molto più che non riesca a storici successivi) sottoscritto dai rappresentanti marxisti con profonda riserva e a fini strumentali e accettato dal "popolo" della sinistra con atteggiamenti analoghi. Nessuna propaganda, nelle scuole e fuori, sarebbe riuscita a persuaderlo che quel documento, approvato col concorso di quei nemici ideologici, avrebbe efficacemente difeso quei valori di moderata democrazia sociale che gli stavano a cuore, e attorno ai quali soltanto era pronto a riconoscersi unito in un solido, indiviso complesso nazionale, meritevole di totale dedizione. Mancavano, per lui, giustamente sospettoso, le condizioni per la nascita di un "patriottismo della Costituzione".

Il grande don Sturzo criticò, avanti e dopo l'approvazione della Costituzione, la prima parte d'essa perché troppo intrisa di concessioni allo statalismo economico. A rigore, da un punto di vista tecnico, le sue critiche erano eccessive, perché le formule costituzionali, interpretate nel senso della maggioranza, corrispondevano più o meno a quelle proprie di un modello sociale che si era già affermato anche negli Stati Uniti. Ma egli aveva capito che quelle formule si sarebbero prestate anche ad altri impieghi. Il "popolo" dei democratici moderati – fedelmente attaccato alle idee della proprietà privata e degli istituti annessi – istintivamente reagiva allo stesso modo nei confronti della Costituzione: credendo che non fosse abbastanza chiara come difesa dei valori che contavano e sapendo che v'era chi avrebbe potuto quanto meno distorcerne i significati.

Forse è vero, come taluno ha detto, che l'idea unificante della patria non riuscì mai, tra la raggiunta unità – 1861 – e la seconda guerra mondiale, a penetrare il cuore di tutti gli italiani: sempre una parte larga del popolo (le classi non borghesi) non ne sentì, o ne sentì poco, o addirittura ne respinse, il significato e il richiamo. Adulterata e mal servita dal fascismo, essa, con l'8 settembre 1943, però in sostanza anche nel cuore dei borghesi. Ma non potevano la Resistenza e la Costituzione, nata da essa, così come le due in realtà si produssero e realizzarono – in realtà: cioè nella loro composizione purtroppo divisa – , generare, nella generalità degli italiani, un sentimento patriottico unificante: il quale oggi presuppone una condivisione da parte di tutti, non solo (come vorrebbe Habermas) dei valori della democrazia come procedura, ma anche dei valori di un qualche modello economico-sociale. Negli italiani della Ricostruzione non v'era vero, incondizionato consenso né sui valori procedurali né su quelli sostanziali della democrazia in senso occidentale. Per allora, dunque, la "patria", al di là delle parole e degli auspici, non poteva veramente rinascere. E la Costituzione, benché fatta nelle sue formule letterali secondo le indicazioni e la volontà dei costituenti democratici, non poteva veramente diventare popolare, per il momento, presso il "popolo" dei democratici (i pur suoi veri sostenitori).



trasformazioni informali, non solo un poco dal modello originariamente voluto dalla maggioranza dei costituenti e da essi versato nelle sue formule (un certo discostamento nel tempo dalle intenzioni originarie è per qualsiasi Costituzione un fatto inevitabile e nell'insieme anche salutare), ma, sempre per tali vie, ad allontanarsi a tratti e per punti importanti in misura sensibile da quel modello, con conseguenze politiche negative di vasta portata.

Nulla o molto poco di questo quadro storico di fondo compare nelle analisi di Bartole. Esse si limitano per lo più a indicare come scelte precisative o integrative dotate di grande incisività abbiano ripetutamente riempito, in corso di attuazione, gli schemi di disposizioni costituzionali interpretate come norme “aperte”, e come in vari casi anche la chiara lettera della Costituzione sia stata consapevolmente superata e piegata ad altro significato nella attuazione della norma decisa dagli operatori del sistema. Sottolineato è l'effetto globale innovativo di questi processi: ritenuto – giustamente – cospicuo. Ma non viene indicata una possibile ragione sistematica di ciascuna delle innovazioni e la direzione e l'eventuale senso del loro insieme. La Costituzione, nell'atto del suo nascere, viene in pratica assunta come prodotto di una “decisione” sovrana di cui non si indagano le ispirazioni ideali; anche al termine dell'indagine della fenomenologia trasformativa non ci si preoccupa di individuare quale nuovo modello sia

---

All'inizio del ventunesimo secolo, il tema della Costituzione come fondamento di una sentita e vissuta unità nazionale e della patria come sentimento unificante è stato ripreso con vigore e promosso con fermezza dalla Presidenza della Repubblica. Il tentativo, che da essa si compie, di retrodatare una “rinascita della patria” al tempo della Resistenza e della Costituzione resta, a mio avviso, una forzatura della storia (e una forzatura pericolosa, come quasi sempre le alterazioni, anche a buon fine, della nuda verità storica). Ma le intenzioni sono ovviamente approvabili. E sembra proprio che dopo la caduta del muro di Berlino esistano ormai in Italia quelle condizioni, testé menzionate, circa il consenso generale sui valori, dalle quali dipende il successo di un rilancio dell'idea di “patria” e del “patriottismo” (sperabilmente intelligente e non totemico) della Costituzione.

eventualmente nato dal processo e in che misura esso sia (o non sia) complessivamente diverso dal modello iniziale.

Il lavoro di Bartole ha dunque i suoi pregi. Ma da un *punto di vista metodologico* è essenziale precisare che esso rappresenta soltanto una raccolta di dati preparatoria alla indagine storica nel senso pieno e compiuto del concetto. Perché questa non può far a meno di conoscere le fonti ideali e le forze contrapposte all'opera nella genesi della Costituzione e il risultato della loro lotta. E non può far a meno di accertare quali siano i motivi (ideali e materiali) che hanno spinto gli operatori dell'ordinamento ad attuare la Costituzione trasformandola e variando il modello iniziale della forma di stato e di governo; né di cercare la logica (se c'è) del nuovo modello che il processo abbia eventualmente instaurato. Finché non ci si addentra in queste indagini si resta nell'*anticamera della storia*.

V'è inoltre un secondo rilievo da compiere. Nell'*anticamera della storia* si fa pur sempre un utile lavoro qual'è la raccolta dei dati: lavoro utilissimo, quando è ben fatto. Ma anche la più scrupolosa raccolta non dispiega tutta la utilità di cui sarebbe capace se non è guidata da criteri ispirati a un'ipotesi di teoria storica relativa all'oggetto indagato. L'assenza di quella guida produce di solito due conseguenze. La raccolta dei dati tende a riuscire *incompleta* e a pretermettere fattispecie che rivestono, al confronto con le altre rispetto all'insieme, la massima importanza. La mancata connessione tra i dati raccolti, perché non v'è teoria che la suggerisca, può condurre ad una *imprecisa intelligenza* degli stessi singoli dati presi in isolamento, uno per uno.

È mia convinzione che questi due difetti si riscontrino in qualche misura nel pur scrupoloso e utile lavoro di Bartole. E credo che essi dipendano

proprio dal fatto che egli non sia partito nella sua opera di rassegna fenomenologica delle fattispecie di informale trasformazione nel tempo dell'ordinamento costituzionale repubblicano dall'ipotesi relativa alla genesi storica della Costituzione e alla sua divisa accettazione da parte del paese, che ho testé esposta.

Cercherò di addurre qualche elemento di prova a supporto di questa valutazione critica dell'opera di Bartole, ma al tempo stesso approfitterò dell'occasione per prospettare alcuni dei fondamentali tratti distintivi che – a mio parere – caratterizzano nel suo insieme l'evoluzione storica del nostro ordinamento costituzionale.

3. Colpisce la relativa scarsità, nel complesso, ricco quadro di fenomeni evolutivi narrati da Bartole, di fattispecie riguardanti la “costituzione economica” (intesa nel senso latissimo dei principi costituzionali che reggono il sistema della produzione e della distribuzione della ricchezza, nonché il sistema congiunto dei “diritti sociali”). Sospetto che la riposta ragione di questa scarsità stia nel fatto che l'esame attento di molte fattispecie in questo settore l'avrebbe costretto ad affrontare il tema, a lui forse non gradito, del radicale conflitto esistente alle radici della Costituzione tra democratici e marxisti, e a prendere atto della importanza decisiva di quel conflitto agli effetti dell'intelligenza dell'intera storia della Costituzione “vivente” italiana.

Il capitolo della *costituzione economica* rappresenta sempre una parte importantissima del modello di *forma di stato* che una Costituzione sceglie di accogliere. Lo è anche per ragioni speciali nel caso della Costituzione italiana e lo è in particolare agli effetti del tema che qui ci interessa, perché è

nel suo ambito che si sono verificati nel corso della storia successiva alcuni dei più vistosi discostamenti dai principi originari fissati in Costituzione; discostamenti poi da ultimo in parte ma non interamente rientrati, sicché è questo uno dei punti in cui la attuale costituzione “vivente” presenta, realizzate per vie informali, innovazioni cospicue.

Giova ribadire che il modello di stato sociale riversato nelle formule della Costituzione aveva profili moderati, se posto al confronto con taluni sviluppi che il modello in altri ordinamenti aveva cominciato a conoscere e più talvolta conoscerà in futuro. Ma a partire dalla metà degli anni Cinquanta nella classe politica italiana cominciò ad affermarsi e prese poi rapidamente a prevalere, fino a diventare tra gli anni Sessanta e Settanta del tutto dominante, un nuovo concetto del rapporto dello stato con l'economia, del ruolo del mercato e dell'impresa privata in esso, degli impegni dello stato a favore dei diritti sociali. A tradurre in atto questo nuovo concetto intervenne nell'arco di due decenni un'imponente massa di legislazione che trasformò a fondo i preesistenti assetti normativi in materia. La trasformazione in molti punti confliggeva con i principi moderati che la maggioranza dei costituenti aveva incorporato nelle disposizioni della Costituzione, in altri punti quanto meno si sviluppava in direzioni che non erano quelle propriamente indicate in esse. Ma la giustificazione di questi fatti, legislatori, dottrina giuridica e giurisprudenza la trovarono in una vasta, organica “rilettura” dei testi costituzionali rilevanti: una rilettura accentuante in tutte le disposizioni le parti d'esse relative al “pubblico” e al “sociale” e facente leva in generale su un principio d'eguaglianza sostanziale” (art. 3, 2° comma) elevata a una sorta di *super-Grundnorm* del sistema. In questa operazione riplasmatica varie posizioni furono attribuite alla Costituzione che erano state della

minoranza in Assemblea, ed erano state respinte. In questo periodo, la rilettura “progressista” della Costituzione, collegata a conformi e confermantici leggi, prassi amministrative, indirizzi giurisprudenziali ordinari e costituzionali, può veramente considerarsi essere stata la costituzione economica “vivente” del paese: quella concretamente all’opera nell’ordinamento, ispiratrice di leggi e di prassi.

Non è questa la sede per entrare nei dettagli, ma qualche brevissimo cenno ad alcuni punti di questa complessa operazione riplasmatica può servire<sup>23</sup>.

Respingendo il 9 maggio 1947 la proposta di Togliatti (formalmente l’emendamento Montagnana) di sottoporre a una pianificazione generale pubblica l’economia nazionale e ponendo nell’art. 41 come principio introduttivo e dominante di tutta l’organizzazione economica del paese quello della libera iniziativa economica privata, l’Assemblea aveva fatto la scelta di un sistema poggiante sulla libertà di mercato e sul capitalismo privato, con soli secondari profili di interventismo statale regolatorio e con una presenza ammessa di stato imprenditore entro dimensioni contenute (cfr. anche art. 43). Secondando le nuove attese della classe politica già negli anni Cinquanta voci importanti nella dottrina giuridica s’erano però espresse nel senso che, in forza dell’ultimo comma dell’art. 41, la Costituzione doveva intendersi aver scelto invece per l’economia il metodo obbligatorio della programmazione generale, mentre non v’erano di per sé limiti costituzionali all’espandersi dell’imprenditoria pubblica fino, se lo stato

---

<sup>23</sup> Dò qualche più precisa informazione di dettaglio circa questi processi di riplasmazione del dato costituzionale negli scritti menzionati sopra, nota 21.

E cfr. anche G. Bognetti, *Trasformazioni e revisioni della Costituzione*, in Consiglio regionale della Regione Toscana, *Origine, valore e attualità della Costituzione nella prospettiva europea*, Firenze, 1996, p. 89 ss. (uno studio che tra l’altro in certo senso anticipa la problematica oggetto del libro di Bartole che qui si commenta).

desiderasse, all'assorbimento di quasi tutto l'apparato produttivo (in sostanza, il socialismo in luogo del capitalismo privato). Queste due tesi già negli anni Sessanta erano divenute padrone prevalenti della dottrina e, con essa, dell'opinione pubblica che contava. Parallelamente, sul piano operativo, la classe politica, nelle sedi legislative, amministrative e economiche opportune, provvide gradualmente ad assumere il controllo di settori imponenti del sistema della produzione industriale (attraverso l'IRI, l'Eni, l'Enel, e altri enti pubblici economici). Negli anni Sessanta tentò la realizzazione della attesa programmazione generale dell'economia varando una legge speciale allo scopo. Questa fallì e non fu rinnovata; ma in suo luogo furono adottate, in successione, leggi particolari concernenti settori economici singoli (la chimica, la siderurgia, l'agricoltura, ecc.), ma in numero e con contenuti tali da sottoporre in pratica l'intera economia a un pervadente, benché disorganico, dirigismo statale. I partiti politici, che l'art. 49 avrebbe voluto dedicati esclusivamente alla determinazione degli indirizzi generali dello stato, si ingerirono nella gestione minuta delle imprese, "occupando" quelle di proprietà pubblica. La Corte costituzionale, in sostanza, con opportune riletture del testo della Costituzione, convalidò con le sue sentenze questa profonda trasmutazione dell'economia italiana. La quale al termine degli anni Settanta fu autorevolmente ritenuta ormai vicina, per i tratti che la caratterizzavano, al modello socialista degli stati dell'Est europeo.

Una altrettanto profonda trasformazione per vie informali toccò ai principi costituzionali concernenti il sistema delle relazioni industriali e il diritto del lavoro. La maggioranza democratica – e soprattutto in essa la democrazia cristiana – aveva voluto e ottenuto che in Costituzione si accogliesse un

modello “cooperativo” di quelle relazioni: un modello protettivo sì degli interessi dei lavoratori ma, attraverso istituti incentivanti la “cooperazione”, anche garante della esigenza delle imprese di funzionare ordinatamente e di produrre. Le sinistre marxiste avevano naturalmente osteggiato tale modello in quanto in contrasto con il dogma per esse irrinunciabile della “lotta di classe”; ma erano state sconfitte. I primi governi democratici dopo il 1948 avevano predisposto progetti di legge per il regolamento dei contratti collettivi e del diritto di sciopero in conformità con gli articoli 39 e 40; ma essi erano stati rapidamente abbandonati al sopravvenire della nuova atmosfera politica. In seguito, nessuna attuazione fu data all’art. 39 e, anche per opera della giurisprudenza, il diritto di sciopero rimase in pratica libero da qualunque limite – come in Assemblea aveva richiesto Di Vittorio – . Nelle relazioni industriali si instaurò, per via di prassi ma anche di legislazione, un modello di tipo “conflittuale”, che generò persino, a tratti, una conflittualità drammatica, con danni gravi per il sistema economico. Ai sindacati e ai lavoratori, rispettivamente, la legge assicurò diritti speciali, senza però preoccuparsi di tutelare, in compenso, quei diritti dell’impresa alla produzione di cui parlava l’art. 46. Il sistema di diritto e di fatto realizzatosi negli anni Sessanta e Settanta nel campo delle relazioni industriali era sicuramente in contrasto con quello previsto originariamente dalla Costituzione. Ma anche qui la Corte costituzionale seppe interpretare le disposizioni relative in maniera da impartire al nuovo sistema la sua benedizione. Con ciò, in questo campo, la Costituzione mutò di fatto il suo concreto significato normativo.

Gli istituti della previdenza e dell’assistenza e quelli del servizio sanitario erano previsti dagli articoli 32 e 38 della Costituzione in termini che

alludevano a una loro impostazione di carattere sostanzialmente mutualistico, sia pure con possibili integrazioni da parte dello stato. Non veniva prospettato nessun piano “universalistico” di sicurezza sociale, alla Beveridge. Si sperava naturalmente che le condizioni economiche future del paese avrebbero consentito un rafforzamento degli istituti previsti (del resto per lo più già operanti ed eredità dell’Italia liberale e del fascismo), ma sempre mantenendo le linee del modello adottato, e soprattutto rigorosamente rispettando il canone secondo cui la spesa pubblica all’uopo eventualmente necessaria non avrebbe dovuto intaccare gli equilibri del bilancio (voluti dall’art. 81) e generare politiche monetarie gravemente inflazionistiche (condannate dall’art. 47). Negli anni Sessanta la dottrina giuridica aveva già deciso che, viceversa, la Costituzione doveva venir intesa richiedere un sistema universale di sicurezza sociale, superante gli apparenti limiti posti dalla lettera degli articoli 32 e 38. Lo richiedeva, in forza del preminente precetto dell’art. 3, 2° comma, che, applicato nel campo, faceva di quel superamento un obbligo (o quanto meno l’oggetto di una piena facoltà). Negli anni Sessanta e Settanta il legislatore, sulla scia di questa teoria, approvò radicali riforme della previdenza e del servizio sanitario, implicanti per il presente e ancor più per il futuro giganteschi impegni di spesa a carico delle finanze statali, mancanti di qualsiasi credibile copertura. A chi obiettasse che ostavano ad una così sconosciuta generosità i principi degli articoli 81 e 47, ritenuti fondamentali in Assemblea costituente, si rispondeva che il loro valore doveva comunque cedere dinnanzi al primario valore dei “diritti sociali” (quelli implicati nella previdenza e nel servizio sanitario, ma anche tutti gli altri tutelati dalla Costituzione) e alla superiore esigenza di dare ad essi massima espansione.



Seguirono, anno per anno, a queste avventurose politiche di spesa (e ad altre parallele adottate per il salvataggio di imprese e posti di lavoro compromessi dalla situazione malata delle relazioni industriali) bilanci dello stato paurosamente squilibrati con i loro deficit, cause dirette di un progressivo crescere esponenziale del debito pubblico ed anche cause indirette dell'inflazione alta e strutturale inseritasi a quel punto nel sistema. La dottrina giuridica secondò largamente (anzi incitò) questa riscrittura dei rapporti tra principi costituzionali (e dello stesso contenuto dei medesimi). A lungo la Corte costituzionale non reagì ad essa, ed anzi addirittura in pratica la sposò, contribuendo all'aggravarsi dei disavanzi di bilancio con pesantissime sentenze additive.

Alla fine degli anni Settanta la “costituzione economica” concretamente operativa nell'ordinamento (quella che si adoperava da parte degli operatori della politica e del diritto per giustificare e indirizzare la legislazione, la prassi amministrativa e la giurisprudenza in materia economico-sociale) non era più quella che avevano pensato e voluto i costituenti (la maggioranza d'essi), scrivendo il testo della Carta. Molte e complesse sono state le cause, di natura politica, culturale e sociale, che hanno determinato la trasformazione della costituzione “vivente” in questo campo. Ma interessa qui rilevarne soprattutto una, che si ricollega alla genesi stessa della Costituzione. La maggioranza democratica che aveva controllato l'Assemblea continuò per circa un quarantennio, sia pur attraverso varie mutazioni e ricomposizioni, a detenere il potere in Parlamento e al Governo. Ma essa non riuscì sostanzialmente a ridurre nell'elettorato il seguito che la sinistra marxista, contestatrice del vero spirito della Costituzione, aveva ottenuto alla nascita della Repubblica. I democratici al potere subirono per

ragioni endogene una evoluzione quanto alle loro idee e tendenze politiche e subirono per di più l'attrazione irresistibile a estendere sull'economico il potere politico che detenevano. Ma contò anche il timore che il non spostare a sinistra l'asse del governo dell'economia avrebbe potuto fare il gioco del pericoloso avversario e permettergli di conquistare il potere. Si cercò di evitare quell'esito appropriandosi in parte (non in tutto) delle soluzioni che in Assemblea si erano respinte. Vedremo nella prossima sezione quale enorme peso abbia giocato il fattore del timore nella evoluzione della forma di governo effettivamente all'opera nel corso di mezzo secolo.

L'evoluzione della costituzione economica "vivente" non si è però fermata al 1970. Trent'anni dopo essa era ancora mutata, con un parziale, limitato ritorno ai valori delle origini. Ma in questo caso, al di là degli influssi della cambiata atmosfera culturale e politica addirittura nell'intero mondo, il fattore decisivo fu l'incidenza nel nostro ordinamento del diritto della *Comunità europea*, alla quale l'Italia aveva aderito, riconoscendo alla fine la prevalenza delle norme comunitarie sulle norme nazionali, anche di rango costituzionale. Il diritto della Comunità stabiliva la libera circolazione di merci, persone e capitali sul territorio europeo (con ciò rendendo irreali qualsiasi ipotesi di programmazione generale dell'economia nazionale), l'obbligo delle imprese di proprietà pubblica di operare come quelle private, la soggezione dei servizi pubblici – come di tutti gli operatori economici – alle regole della concorrenza. Queste norme indussero tra l'altro lo stato a passare a privati le imprese in suo possesso (operazione finora restata a metà) e a ridurre la massa di aiuti forniti in passato alle imprese, con i quali condizionava la loro condotta (aiuti vietati dal diritto comunitario). Fuori dalla presa di questo diritto restavano però i rapporti economici di pura

rilevanza locale o comunque riservati ancora alla competenza degli stati, rispetto ai quali si sarebbe potuto continuare ad applicare la logica della costituzione economica maturata negli anni precedenti. Ma vecchi campioni dell'economia programmata e dell'utilità di inserire elementi di socialismo nel nostro sistema ritennero adesso che, a tutti gli effetti, l'art. 41 poteva leggersi ormai come garanzia costituzionale generale della libertà del mercato e della concorrenza (con interpretazione, dicevano, "evolutiva", volendo riaffermare che la propria precedente lettura "sociale" rispecchiava le vere originarie intenzioni dei costituenti. A mio avviso, come ho detto, le vere intenzioni originarie erano di tutt'altro segno). La lettura a tendenza "liberale" dell'art. 41 e di altri articoli connessi della Costituzione è divenuta comunque quella ora prevalente.

Nell'ambito delle relazioni industriali, poco è mutato riguardo all'interpretazione precedente dei principi costituzionali in materia. Lo sciopero è tuttora ritenuto un diritto sostanzialmente irregolabile, salvo in misura limitata all'essenziale nell'area ristrettissima dei servizi pubblici (per i quali fu emanata una legge del tutto inefficiente). Tiene ancora l'opinione che le fortissime tutele approntate negli anni Sessanta-Settanta per la conservazione del posto di lavoro abbiano radice costituzionale. Ma questo atteggiamento si è un poco rilassato, ed è stato possibile introdurre per legge e per prassi elementi di flessibilità nei rapporti di lavoro.

Riguardo ai diritti sociali, se non vien più difesa la tesi avanzata in passato per cui la legge non avrebbe potuto per Costituzione diminuire in nulla le intense tutele già realizzate a vantaggio di quei diritti (si poteva solo avanzare in "socialità", mai retrocedere), è ben ferma l'opinione che le riduzioni costituzionalmente ammissibili sono di portata minima. Ciò spiega

le difficoltà incontrate dai progetti di riforma del sistema presidenziale, non più sostenibile nei termini in vigore a fronte delle nuove situazioni sociali, e la modestia della riforma quando la legge finalmente arrivò. Ciò spiega anche l'atteggiamento di quei giuristi che hanno dubitato della validità costituzionale dell'apertura dell'economia italiana alle regole comunitarie, qualora queste, con le loro conseguenze, potessero comportare seri intaccamenti delle elevate tutele sociali assicurate in Italia dalle leggi. La Corte costituzionale, per sua parte, ha però dimostrato una maggiore sensibilità, rispetto al passato, per i valori dell'integrità del bilancio e della stabilità della moneta, anche quando questi entrassero in conflitto con i bisogni di assicurare attuazioni ai diritti sociali.

4. Abbastanza numerose sono le fattispecie di interpretazioni precisative-integrative del dato costituzionale e trasformazioni costituzionali informali che Bartole analizza nell'area problematica della *forma di governo* (in sostanza, nell'area concernente soprattutto il Parlamento, il Governo e i loro rapporti). Ma anche in quest'area vi sono episodi di grande importanza che egli a mio avviso trascura (per esempio la questione delle leggi elettorali maggioritarie, la prassi della *conventio ad excludendum*, l'uso particolare dei poteri di legislazione delegata e d'urgenza, ecc.). In ogni caso egli non collega le fattispecie da lui esaminate in una prospettiva che dia loro un senso unitario e una ragione intelleggibile. Senso e ragione che però, a mio avviso, esistono.

Su un punto della nostra storia costituzionale le opinioni degli esperti sembrano concordare unanimemente: la forma di governo prescelta in assemblea costituente fu una forma "debole" perché democratici e marxisti

temevano che istituzioni governative “forti” avrebbero potuto venir in futuro utilizzate a fini prevaricatori dall’avversario vittorioso alle elezioni. Questa supposizione è corretta. Ma va specificata quanto alla scelta compiuta con un più esatto esame delle istituzioni delineate nella Carta.

La forma di governo accolta nella seconda parte della Costituzione ricalcava il modello tipico del parlamentarismo dell’epoca liberale, semmai con accentuazione delle strutture ritardanti le possibilità di un uso energico del potere statale. Abbondano gli indici inequivocabili in tal senso. Il Parlamento è composto di due Camere elettive con poteri identici (non solo riguardo alla funzione normativa, ma anche riguardo al fiduciamento-sfiduciamento del Governo. Rispetto alla funzione legislativa il bicameralismo perfetto comporta rallentamenti inevitabili nella produzione delle leggi). La durata del mandato delle due Camere è diversa (con la conseguente possibilità che in esse si formino maggioranze politiche diverse, che la lentezza della produzione legislativa si trasformi in stallo e che occorra, anche per la formazione e il mantenimento dei governi, giungere a generali compromessi tra i maggiori gruppi). Praticamente tutta la produzione di norme nell’ordinamento è mantenuta nelle mani del Parlamento (nella Carta è altissimo il numero delle riserve di legge – quando ancora non si pensava che esse potessero essere più o meno tutte “relativizzate” – . Il potere del Governo di emanare norme con la forza di legge è definito dagli artt. 76 e 77 come del tutto eccezionali; il suo potere regolamentare è menzionato solo casualmente e si capisce che i costituenti pensavano solo a regolamenti strettamente esecutivi). Il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, la quale inizialmente non si presume (ci vuole una formale investitura fiduciaria). Per garantire la sua stabilità è

stabilito che il voto negativo delle Camere su una sua proposta non comporta obbligo di dimissioni (ci vuole per le dimissioni uno sfiduciamento formale; ma d'altra parte non è previsto che il Governo possa porre esso una questione di fiducia alle Camere per forzarle ad accettare il suo indirizzo; né esso ha mezzi per imporre alle Camere per lo meno l'ordine e il ritmo dei loro lavori. Alla sua sperabile stabilità non si accompagna dunque nessuna garanzia circa un suo potere di guida: la guida complessiva dello stato risulta così assegnata dal sistema, direttamente o indirettamente, al Parlamento). La struttura del Governo non prevede alcuna chiara primazia interna del suo presidente; prevale una impostazione collegiale, che non giova alla sua autorevolezza ed efficienza. Il Presidente della Repubblica è concepito essenzialmente come una figura di rappresentanza, con funzioni al massimo di mediazione garantistica tra i poteri dello stato: in ogni caso ogni suo atto deve essere controfirmato dal Governo, che sta sotto il controllo del Parlamento.

Se si riflette su questo impianto costituzionale, che poneva, sul piano normativo, la centralità del Parlamento tra i Poteri politici statali, si comprende come democratici e marxisti pensassero di aver garantito se stessi, da questo lato, per quanto possibile, contro rischi di future sopraffazioni. Un ulteriore, *essenziale* garanzia proveniva dal fatto che per la elezione di entrambe le Camere l'Assemblea aveva scelto un sistema proporzionale puro: un sistema non inserito come tale in Costituzione, ma che era un logico, naturale completamento di quella Carta; un sistema che nel quadro accentuatamente pluripartitico dell'Italia d'allora, assicurando anche alle piccole formazioni una rappresentanza, rendeva molto poco probabile che un solo partito politico potesse conquistare in entrambe le

Camere la maggioranza assoluta. Il sistema, imponendo per forza compromessi, allontanava potenziali, temuti pericoli<sup>24</sup>.

Le elezioni del 18 aprile 1948 misero in chiaro che il (composito) blocco politico democratico – al cui centro stava la Democrazia cristiana – aveva dietro sé il 60% del paese; e successive elezioni per circa un quarantennio confermarono sostanzialmente, con quelle proporzioni, il consenso dell'elettorato a quel blocco (che aveva frattanto subito qualche modifica nella sua composizione). Decisivo per il destino politico e costituzionale del paese fu peraltro anche il fatto che per quarant'anni il voto popolare dato alle forze politiche che proponevano un'alternativa al regime del capitalismo democratico esistente e volevano il socialismo, sostanzialmente non diminuì. Queste forze erano per di più rappresentate soprattutto dal partito comunista, legato strettamente all'Unione sovietica.

La stabile convergenza del voto della maggioranza popolare sul blocco democratico fece sì che toccasse ad esso per quaranta anni – e soprattutto al suo partito centrale – dare attuazione concreta alle astratte disposizioni della Costituzione in materia di forma di governo. E si deve alle scelte via via da esso compiute, interpretando quelle disposizioni, integrandole con leggi ordinarie opportune e prassi convenienti, aggirandone i significati originari, l'evoluzione che la reale, operativa forma di governo ha conosciuto nel corso della storia costituzionale-politica italiana. Revisioni formali del testo in materia se ne ebbero, nel quarantennio, poche. I cambiamenti che ci furono, e non pochi, nel funzionamento delle istituzioni dei Poteri politici, dipesero praticamente tutti dal mutare delle “letture” delle norme della

---

<sup>24</sup> Per alcuni costituzionalisti il sistema elettorale proporzionale doveva considerarsi indirettamente costituzionalizzato, data la sua funzionale complementarietà alle regole di garanzia adottate dalla Costituzione. Cfr. C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 1952, p. 873 ss.

Costituzione in proposito, e dal rinnovarsi delle conseguenti o concomitanti leggi e prassi attuative. Si trattò di scelte fatte, volta a volta, appunto dal blocco politico democratico, che controllava Parlamento e Governo. La dottrina costituzionale-giuridica preparò le giustificazioni teoriche, secondò e talvolta incitò a quelle scelte. La Corte costituzionale, quando ebbe occasione e modo di occuparsi della materia, in questo periodo non interferì.

Nel corso di un quarantennio la forma di governo concretamente in funzione, dopo il suo fondamentale, primo assestamento, è evoluta con gradualità, sempre però sotto l'influsso di una preminente preoccupazione e fino allo sbocco nella crisi finale. Diamo un sommario quadro della determinante scelta iniziale e della successiva evoluzione.

a) Il durissimo scontro del 18 aprile 1948 espose in tutta la sua drammatica portata quella frattura ideologico-politica tra democratici e marxisti che era rimasta seminascosta e occultata in Assemblea costituente, e pose immediatamente ai primi, anche in rapporto alla grave situazione internazionale, un problema che inevitabilmente spostava i termini della forma di governo come prospettati in astratto dalla Costituzione. Apparve necessario ai democratici vincitori, a fronte di una opposizione di enorme forza e con potenzialità eversive, assicurare la saldezza e perpetuità del modello di democrazia e di economia sociale di mercato consacrato nella prima parte della Costituzione. Si trattava di andare oltre le regole di garanzia reciproca, troppo generiche e deboli, fissate dall'Assemblea nella seconda parte della Costituzione. Si trattava di creare, nelle istituzioni, più nette strutture di "difesa della democrazia" nei confronti del pericolo che proveniva da sinistra. I democratici avrebbero potuto seguire l'esempio della



Germania e, facendo leva sull'art. 49 che prescrive ai partiti di operare con "metodo democratico", porre fuori legge tutte le forze politiche che includevano il possibile ricorso alla violenza come ultimo mezzo per realizzare la trasformazione della società. Vi fu la tentazione di fare ciò; ma essa fu respinta, anche quando il governo ebbe la prova che il partito comunista era finanziato dall'Unione sovietica ed era disposto ad obbedire ad ogni sua eventuale direttiva. Data la forza di quel partito, si paventò la guerra civile qualora si fosse optato per la repressione e in pratica la fine, con essa, di ogni convivenza qualificabile col nome di democrazia.

Fu allora genialmente inventata una soluzione pragmatica che servì a garantire la sicurezza assieme alla conservazione dei valori della democrazia, sia pur inevitabilmente in certa misura compressi: una soluzione certo non prevista dalla Costituzione. Non si restrinsero sul piano giuridico le libertà di espressione e propaganda del partito comunista e il suo diritto di essere rappresentato, in proporzione al suo voto, nel Parlamento. Ma i partiti del blocco democratico strinsero tra loro un'intesa per la quale quel partito non sarebbe mai stato ammesso a partecipare alla gestione del Governo (e l'intesa fu poi chiamata *conventio ad excludendum*), finché ai democratici soccorresse la maggioranza. La "convenzione" fu in seguito sempre rispettata da tutti i partiti del blocco democratico, nessuno tentando apertamente o copertamente di stringere accordi a proprio vantaggio col partito escluso. Quest'ultimo subì di fatto, pertanto, una *deminutio capitis*: una "delegittimazione" che era solo parziale (valeva solo per le funzioni esecutive), ma non era propriamente solo politica in senso stretto. Il patto di esclusione aveva una solidità e una capacità di durata tali che la sua esistenza entrava a determinare stabilmente le strutture stesse della forma di

governo dello stato, ad una delle quali il partito comunista non poteva di fatto aspirare: era in pratica l'impossibilità di realizzare sia una "democrazia dell'alternanza" sia una "democrazia di piena consociazione", che forse rappresentavano i due moduli che più la Costituzione in sé e per sé aveva in mente come possibili attuazioni delle sue formule in tema di governo. Il partito comunista fu istituzionalmente emarginato, e i suoi uomini furono di regola esclusi da posizioni di rilievo in tutte le amministrazioni e gli enti dipendenti dello stato, persino senza talvolta rispetto delle stesse regole del diritto.

La preoccupazione di preservare la sicurezza dello stato nei confronti del partito comunista e di garantire i poteri del governo in un paese afflitto da forti conflitti sociali giocò un ruolo anche riguardo alla "lettura" di altri importanti aspetti della Costituzione, con conseguenze relevantissime quanto ai loro tempi di attuazione. Nella Carta era prevista l'istituzione di alcuni nuovi importanti organi di garanzia (la Corte costituzionale; il Consiglio superiore della Magistratura; ecc.) nonché un decentramento da realizzarsi attraverso la creazione di Regioni ordinarie. Non si stabilivano termini precisi per la loro messa in opera (salvo che per le regioni); ma era presumibile l'originaria volontà di dar loro vita quanto prima. Il blocco democratico al potere temette che senza una lunga dilazione alla loro creazione il compito di governare efficacemente un difficilissimo paese avrebbe potuto risentirne; "lesse" dunque la Costituzione come autorizzante Parlamento e Governo a procrastinare sui lunghissimi tempi la nascita di quelle nuove istituzioni. Occorsero quasi dieci anni per l'entrata in funzione di Corte costituzionale e CSM, più di venti per quella delle Regioni ordinarie. Riguardo a quest'ultime, v'era il fondato timore che in alcune

d'esse, se istituite coi poteri costituzionalmente previsti, il partito comunista, che vi era fortemente radicato, avrebbe potuto organizzare di fatto una specie di contro-stato. La scelta in questo campo del blocco democratico è stata in seguito denominata – peraltro senza comprenderne le profonde ragioni – “congelamento della Costituzione”.

L'intensità dell'emarginazione dei comunisti non fu eguale nel corso del tempo. Sotto un certo rispetto essa durò fino addirittura al 1989. Ma in realtà essa fu senza deroghe solo circa nei primi due decenni di vita della Repubblica; poi si attenuò via via sempre di più, anche in rapporto all'evoluzione che il partito subì sia sotto il profilo ideologico sia sotto quello della sua minor dipendenza dall'Unione Sovietica. Vedremo fra poco quali forme di tacita, diffusa collaborazione tra gli emarginatori e l'emarginato si realizzarono nel corso degli anni.

b) La Costituzione era nata senza l'effettiva, incondizionata adesione di una larga minoranza del paese, la quale ravvisava la vera giustizia in un altro modello. La persistente grande forza elettorale di chi quei sentimenti politicamente rappresentava per reazione provocò l'evolvere rapido della forma di governo verso un sistema di democrazia semiparalizzata: di democrazia senza alternanza. Ma questo fatto a sua volta determinò un'altra evoluzione del sistema, che per un altro rispetto allontanò ulteriormente la realtà delle istituzioni “viventi” dall'astratta e ideale configurazione disegnata in origine nella Carta per il governo.

Il blocco democratico era divenuto l'occupatore stabile del governo, non soggetto praticamente al pericolo di rimozione. Nel suo seno avrebbe potuto formarsi a quel punto una tendenza alla rimozione delle differenze interne,

una compattazione semplificatrice, un concentramento autoritario. Vi fu anche qui qualche tentazione del genere, tra i preponderanti gruppi cattolici, vogliosi di far da soli. Ma il leader De Gasperi non ebbe dubbi sulla necessità del mantenimento di una coalizione democratica pluralistica, includente minori partiti laici; e la sua scelta fu mantenuta pur dopo la sua scomparsa, mentre anche il tentativo di organizzare centralisticamente il grosso partito democristiano fu alla fine sventato. Si trattava di una scelta diretta a realizzare una condizione di pluralismo democratico dentro quell'unica parte della classe politica che era abilitata a governare. Lo sforzo andò anzi molto avanti e si consolidò addirittura in una specie di seconda "convenzione" politica di potente solidità. La coalizione che sosteneva il governo si componeva sempre di più entità partitiche e tacitamente si intese che la decisione di una (anche piccola) componente di ritirarsi impegnava il governo alle dimissioni. L'intesa divenne una ferma prassi, benché non una vera e propria consuetudine in senso giuridico, e fu estesa a valere anche nel caso di una corrente interna del maggior partito che rompesse con gli alleati (dopo che appunto la Democrazia cristiana si fu frazionata in distinte correnti).

La conseguenza di questa prassi fu quasi immediatamente la brevità della vita di qualsiasi governo. Le statistiche parlano chiaro. In media i governi del primo quarantennio della Repubblica sono durati all'incirca un anno, cadendo ogni volta che una frazione della coalizione sostenitrice diceva di volersi distaccare da essa. Non occorre un formale voto in tal senso dato in Parlamento. Bastava rendere nota la decisione del distacco informalmente presa. Questa poi non doveva provenire dal rispettivo gruppo parlamentare; era di competenza della segreteria del partito.

Il sistema in tal maniera instauratosi nel cuore dello stato frustrava più d'una delle attese implicite nelle disposizioni della Costituzione e rendeva addirittura una d'esse (la procedura della sfiducia prevista dall'art. 94) un pezzo da museo, mai di fatto utilizzato per far cadere i governi.

La Costituzione, nelle sue intenzioni originarie, si era preoccupata di sottrarre i governi ad una eccessiva volatilità, statuendo che la sconfitta in Parlamento di una proposta del governo non comportava di per sé la sua caduta. Ormai non v'era la necessità, per provocar quell'evento, di alcuna formale mozione di sfiducia; bastava la comunicazione informale di dissenso fatta dalla segreteria di un partito o di una corrente, e le dimissioni del governo seguivano automaticamente. Di fatto, il rapporto di fiducia non correva più tra Parlamento e Governo, come apparentemente voluto dalla Costituzione; ma tra Governo e le singole segreterie dei partiti (della maggioranza), ciascuna dotata di un potere autonomo di caducazione. E l'effetto si constatava essere il succedersi quasi vorticoso di un governo dopo l'altro.

Nata da un compromesso fatto di paure, la Costituzione non si era preoccupata di assicurare la funzionalità del governo; ma un poco alla stabilità aveva pensato. La rapida evoluzione delle cose aveva tolto al governo anche questo limitato vantaggio; e ne restava intaccata vieppiù la sua capacità di efficacemente governare. È vero che, dovendosi comporre il governo sempre sulla base o quasi dei medesimi partiti, il personale politico che occupava i vertici dei ministeri era nell'insieme più o meno lo stesso nel succedersi del tempo; c'era però una continua rotazione di poltrone e la cosa produceva pur sempre lo spezzettarsi dell'azione governativa-amministrativa.

La convenzione che attribuiva a ciascuno dei partiti della maggioranza un potere di caducazione governativa, produsse un altro effetto di netto distacco dagli schemi previsti dalla Costituzione. Questa aveva fatto del Parlamento il fulcro della vita politica dello stato, collocando i partiti politici (anche attraverso la sede dell'art. 49 che li concerneva) in una sfera esterna allo stato stesso, solo preparatoria delle politiche generali che avrebbero dovuto discutersi e deliberarsi in Parlamento, dagli eletti dal popolo. La convenzione spostò completamente il baricentro del sistema, fuori dal Parlamento e fuori dallo stato, nella cerchia dei partiti (i critici parlarono di sopravvenuta "partitocrazia"). Oltre allo svuotamento del ruolo del Parlamento nella vita politica dello stato e alla sua effettiva emarginazione, ne seguì anche una vasta ma originariamente non prevista e non voluta penetrazione dei partiti (quelli della maggioranza) nei gangli della vita dello stato, nel governo e nelle amministrazioni. Nel Governo i ministeri si suddividevano tra i partiti della coalizione, ciascun partito governando i ministeri a lui assegnati quasi come propri feudi, in indipendenza. La diretta influenza dei partiti sugli organi amministrativi statali divenne una regola e ancor più la penetrazione partitica si fece sentire nella sfera degli enti pubblici economici, attraverso addirittura la collocazione di propri uomini nelle loro direzioni. Fenomeno che assunse dimensioni grandiose quando, come abbiamo ricordato, lo "stato imprenditore" s'allargò vistosamente. Il posto a quel punto occupato dai partiti nel paese aveva ben poco a che fare con quello che gli autori dell'art. 49 avevano pensato per essi.

c) La Costituzione aveva adottato una forma di governo di tipo liberale classico, favorevole alla lentezza del governare, e gli effetti della *conventio*

*ad excludendum*, accoppiati con quelli della convenzione sul “diritto di veto” dei singoli partiti della maggioranza, aggravavano la tendenza dello stato a non decidere, a rinviare la soluzione dei problemi, ad accogliere soluzioni compromissorie e incapaci di esecuzione. Ma la Costituzione aveva anche adottato, nella sua prima parte, il modello dello stato sociale, cioè dello stato interventista, benché in versione moderata. E del resto la Repubblica italiana aveva in buona misura ereditato l'interventismo dello stato fascista e di fatto ne aveva subito proseguito la tradizione. Lo stato interventista, per ben funzionare, esige peraltro capacità di scegliere con coerenza le linee degli interventi da effettuare e i mezzi da adibire allo scopo, nonché energia nel procedere all'esecuzione. Di questa esigenza la maggioranza democratica stabilmente al potere era a suo modo consapevole. E perciò, in contrasto con la sua tendenza all'irrequietezza partitica e al moltiplicare le crisi di governo, essa cercò anche ben presto di trovar maniere per darle qualche soddisfazione.

Si può interpretare in questa chiave, per esempio, il tentativo compiuto nel 1953 di correggere la originaria legge elettorale proporzionale con l'introduzione di un premio di maggioranza (tentativo non andato poi a buon fine): si sperava che il centro (con il suo indirizzo politico) si sarebbe rinforzato, esentandosi dalla necessità di trovare appoggi per governare, vuoi a destra, vuoi a sinistra.

Si provvide altresì a interpretare opportunamente la Costituzione in alcuni punti essenziali. Benché la Carta non lo prevedesse, la prassi parlamentare ammise la posizione della questione di fiducia da parte del governo su provvedimenti legislativi che esso ritenesse essenziali: un mezzo per dar efficacia ai programmi governativi di intervento. Si riconobbe che le

molteplici riserve di legge presenti nella Carta potevano quasi tutte interpretarsi come “relative”: vale a dire tali da permettere una anche molto ampia delegazione di potere regolamentare al governo e alla pubblica amministrazione (un potere indispensabile nella logica dello stato interventista).

Negli anni Sessanta l'evoluzione sfavorevole degli esiti elettorali fece ritenere al blocco democratico che, a pena di più ampie, pericolose sconfitte, fosse indispensabile cooptare dentro il blocco la frazione meno estrema dell'alternativo blocco marxista, il partito socialista (fermo restando l'ostracismo di quello comunista). L'operazione, sia pur con difficoltà, si compì. Ma la cooptazione generò maggiori e più spinosi problemi sotto il profilo di una efficiente governabilità del sistema.

Fu il momento in cui, per la necessità di accogliere nel blocco il partito socialista di fede statale-dirigista ma anche per una probabile spontanea conversione della maggioranza dei democratici, la “costituzione economica” dello stato subì – come s'è sopra notato – una importante “rilettura”: la classe politica al potere ravvisò nella Carta non solo l'autorizzazione, ma l'impegno doveroso per lo stato di governare il sistema economico con il metodo della programmazione generale. La nuova versione della “costituzione economica” avrebbe richiesto, per la sua concreta messa in opera, molto maggiore rigore e coerenza nella organica definizione dei nuovi interventi e l'approntamento di adeguati strumenti legislativi e amministrativi all'uopo.

Si cercò in effetti di procedere in tal senso, con una legge di programma generale dapprima, e con leggi di settore poi, e con la creazione di congrui organismi governativo-amministrativi (come per esempio il CIPE). Ma



quello che avrebbe dovuto essere un sistematico, articolato governo dell'intera economia si risolse in pratica, sotto molti rispetti, in un confuso sgoverno.

Varie le cause di questo sgoverno. La prima tra esse consisteva nella discordia all'interno del blocco democratico allargato circa il contenuto dei programmi da adottare: nel blocco, dopo la cooptazione dei socialisti, convivevano manifestamente una destra e una sinistra, i compromessi tra le due posizioni erano difficili a raggiungersi, e una volta raggiunti venivano osteggiati nell'esecuzione dal partito o dai partiti perdenti.

Alla programmazione dell'economia non si sottomisero d'altronde i *partners* sociali, e in ispecie i sindacati operai. Una programmazione razionale dello sviluppo avrebbe richiesto un ritmo contenuto nello sviluppo dei salari. Salvo a ordinare con l'autorità della legge il rispetto del ritmo prestabilito (cosa non facilmente conciliabile con l'art. 39 e con altri della Costituzione) le indicazioni dei programmatori avrebbero dovuto venir accettate dai sindacati. Questi e la massa dei lavoratori si sottrassero. L'idea della programmazione generale razionale si liquefece.

Per l'occasione però la forma di governo italiana parve per un certo tratto sul punto di assumere un connotato nuovo, già sperimentato in altri ordinamenti, ma certo non previsto originariamente nella Carta.

La Costituzione aveva stabilito che le componenti sociali dell'economia produttiva fossero rappresentate nel CNEL, organo che Governo e Parlamento avrebbero potuto consultare per meglio orientare la loro azione. Il CNEL così organizzato non poteva utilmente funzionare quale serio partecipante nella formazione delle misure della programmazione. Il Governo scelse a questo scopo di contattare direttamente i soggetti immediatamente

rappresentativi di quelle forze, capaci se del caso di guidarle: i sindacati dei lavoratori e le organizzazioni imprenditoriali. Si sarebbe trattato di concordare con esse il programma legislativo dello stato in cambio di impegni precisi dei privati circa i programmi della produzione e circa la dinamica delle retribuzioni. Se questo sistema di rispettive politiche concordate tra stato e soggetti collettivi sociali si fosse consolidato in rigorose prassi istituzionali, la forma di governo delineata dalla Costituzione sarebbe stata aggirata da un altro lato. Il Parlamento era stato già spiazzato nella questione del ritiro della fiducia al Governo, a vantaggio dei partiti politici. Adesso esso sarebbe stato ridotto a luogo notarile di registrazione degli impegni di politica legislativa già previamente assunti dal Governo nelle trattative coi *partners*, impegni non sostanzialmente emendabili. La dottrina politica, in rapporto ad esperienze simili di altri paesi, ha parlato in proposito di *forma di governo "neo-corporativa"*. In Italia alla istituzionalizzazione del sistema non si arrivò (non di rado le trattative non si concludevano con patti fermi), ma da allora ad oggi è rimasta la consuetudine per il Governo di procedere periodicamente a discutere con sindacati e imprenditori le linee delle politiche che sta per intraprendere. Un profilo, nella vita dello stato, che la Costituzione, la quale contava sul CNEL, proprio non contemplava.

d) Con la fine degli anni Sessanta e le gravi turbolenze sociali che li caratterizzarono, e durante tutti gli anni Settanta, attraverso una seria crisi dell'economia e dell'ordine pubblico, si svolge il periodo che alcuni storici hanno definito del "*consociativismo*". Le difficoltà create dalla rottura dei precedenti equilibri, su cui si reggevano la società e l'economia, inducono il blocco democratico a ridurre l'ostracismo nei confronti dei comunisti e a

cercare intese con essi che permettano di fronteggiare meglio la crisi. In una prima fase le intese rimangono nell'ombra, operano quasi sotterraneamente; verso la fine del periodo esse emergono ufficialmente e il sistema della *conventio ad excludendum* sembra ormai vicino a sciogliersi del tutto (benché esso poi per il momento non cada).

Si spiegano in funzione della logica "consociativa" alcuni sviluppi nelle prassi parlamentari che mirano a facilitarne il successo. I regolamenti delle Camere vengono riformati nel 1971 sottomettendo al consenso unanime dei gruppi (e dunque anche a quello dell'opposizione) l'ordine dei lavori ed altre decisioni importanti. Il ricorso all'impiego della procedura per Commissioni deliberanti in vista della formazione delle leggi cresce in frequenza. Nelle Commissioni è più facile che in Aula raggiungere accordi di compromesso tra maggioranza e opposizione che non diano nell'occhio e non disturbino i rispettivi elettorati dell'una e dell'altra. E via dicendo.

Può sembrare che la soluzione del "consociativismo" rientri in qualche modo tra gli schemi ammessi originariamente dalle formule della Costituzione per la gestione del governo. (In sostanza, un governo di "grande coalizione", che la Carta non esclude). E in parte è così. Ma solo molto in parte. Il "consociativismo" si svolge in questo caso surrettiziamente, senza aperta condivisione del potere esecutivo da parte di una opposizione, ancora contestatrice, e senza parallela sua assunzione di diretta responsabilità. Inoltre, la pratica si risolve in una vistosa deriva del sistema economico, governato con iniezioni sempre più forti di "elementi di socialismo", verso l'abbandono progressivo di quel modello del mercato sociale che in origine la maggioranza dei costituenti aveva iscritto nella Carta. Anche per quest'ultimo motivo, alla fine degli anni Settanta, mentre

riprende qualche forza l'originaria "costituzione economica", l'esperienza "consociativa" si chiude.

e) Con l'inizio degli anni Ottanta comincia finalmente a maturare la persuasione che la forma di governo adatta a uno stato comunque interventista non è quella basata sulla "centralità" del Parlamento, voluta in origine dalla Costituzione per ragioni di cautela, e poi addirittura svuotata dalla prassi a favore della "centralità" di un sistema iperpluralistico di partiti politici, dotati ciascuno di una distinta identità ideologica e di un autonomo potere di interdizione. Per quel tipo di stato occorre che al "centro" stia un autentico Potere governante, capace di prendere decisioni (sia pure ovviamente sotto il controllo di altri Poteri).

La storia degli ultimi due decenni del Novecento e dei primi anni del presente secolo è, per l'ordinamento costituzionale italiano, la storia appunto di una *marcia difficoltosa*, accidentata, ma pur sempre continua e lineare, verso l'obiettivo della acquisizione di un tale, efficiente *Potere governante*. La marcia è stata naturalmente facilitata dalla metamorfosi radicale subita frattanto dal partito che propugnava l'avvento del collettivismo socialista, il quale si è ormai conciliato con il modello dello stato sociale, e, dopo la caduta del muro di Berlino, ha anche abbandonato il suo tradizionale nome di "comunista". Le ragioni che ragionevolmente ostavano, nel 1946-8, alla adozione di una forma dinamica di governo non sussistono più.

La strada maestra per raggiungere appieno quel fondamentale obiettivo sarebbe stata la revisione formale del testo della Costituzione. I tentativi per realizzare una tale, adeguata revisione non mancarono. Furono istituiti tre Commissioni bicamerali speciali incaricate di studiare il problema. La terza,

con poteri attribuiti da una legge costituzionale particolare, arrivò molto vicino al traguardo, proponendo l'adozione di un regime di tipo semipresidenziale, simile a quello introdotto in Francia da De Gaulle. Il passo definitivo non fu però compiuto e la Costituzione, per ciò che riguarda la forma di governo nazionale, rimase per il momento inalterata (ma significativamente, per quella concernente le regioni, si stabilì invece con regolare revisione l'elezione diretta dei "governatori"). Un ultimo tentativo fu compiuto infine nel 2005; tentativo ad oggi soggetto a problematica conferma referendaria.

A prescindere dalla formale revisione della Costituzione e in assenza d'essa, nel paese e nella classe politica responsabile della concreta applicazione dei principi costituzionali, si era però nel frattempo affermata una concezione della giusta forma di governo diversa da quella cui si erano ispirati i costituenti; una concezione che, se non riusciva per il momento a far riformare il testo, induceva però alla adozione di sue radicali "riletture" e di leggi e prassi che servivano a superare nella realtà operativa attuale, per quanto possibile, quella originaria concezione. E molto fu ottenuto per questa strada: la forma di governo "vivente" all'alba del ventunesimo secolo non è di fatto più, per vari rispetti, quella lentocratica predisposta dall'Assemblea eletta nel 1946.

Il passo maggiore fu compiuto con la riforma della legge elettorale del Parlamento, riforma imposta da uno storico referendum ed elaborata poi nei dettagli da una classe politica ormai convertita. Si passò da un sistema rigorosamente proporzionalistico a un sistema quasi interamente maggioritario. Il nuovo sistema costrinse i partiti a formare due coalizioni, assicurando che una delle due conseguisse la maggioranza assoluta dei seggi

in Parlamento. Nelle elezioni del 2001 sulla scheda comparve persino il nome dei *leaders* delle due coalizioni, cosicché il voto popolare per il Parlamento si tradusse quasi in una elezione diretta del Primo Ministro. Il nuovo sistema elettorale ha contribuito a stabilizzare i governi, riducendo il numero delle rotazioni dei ministeri. Non è riuscito a realizzare interamente il modello del “governo di legislatura”, presente in altri ordinamenti, anche perché un Presidente della Repubblica, aggrappato ai principi del vecchio modello parlamentare, si rifiutò in un momento cruciale di sciogliere un Parlamento in cui la coalizione vittoriosa alle elezioni si era frattanto divisa.

Anche le capacità decisionali del Governo sono state potenziate dal nuovo sistema elettorale premiante le coalizioni. Ma lo sono state pure da altre, precedenti e successive, riforme di essenziali normative e prassi, ispirate al nuovo modo di pensare.

Già nel 1988 i regolamenti delle Camere furono riscritti in uno spirito di controriforma rispetto a quelli del 1971. Si provvide a dar modo al Governo di ottenere ordini dei lavori delle Camere funzionali alla realizzazione tempestiva delle misure rispondenti al suo programma politico. Poco dopo, i Presidenti delle Camere tornarono ad essere entrambi esponenti della maggioranza, e dunque, salvi gli inderogabili doveri di imparzialità, sensibili alle esigenze di una conduzione pro-governativa dei lavori. Nei nuovi regolamenti fu quasi abolito il metodo del voto segreto, che, essendo in passato la regola, serviva ai membri riottosi della maggioranza per sabotare frequentemente, nell’anonimato e senza pagare scotto, non gradite iniziative del Governo.

Il Governo a sua volta è diventato più consapevole del ruolo di guida che deve esercitare, ed ha preso ad agire in conformità a questa consapevolezza.

In tempi recenti esso ha interposto la questione di fiducia, che inchioda in pratica il Parlamento all'obbligo di seguire, in un numero di volte e con una sistematicità molto maggiori che in passato (provocando le proteste, anche ufficiali, dei parlamentari, i quali vedono nella prassi una sostanziale violazione del compito delle Camere di fare liberamente le leggi; un punto di vista fondato nel quadro del concetto originario delle funzioni del Parlamento e della sua "centralità", ma ormai fuori luogo nel quadro della nuova concezione).

Per aggirare le lentezze del Parlamento il Governo, col passare degli anni, ha sempre più utilizzato il suo potere di decretazione d'urgenza anche fuori dalle strette condizioni previste dall'art. 77; e per di più, in assenza della necessaria ratifica parlamentare, ha largamente seguito la prassi della "reiterazione" dei decreti decaduti. Si è trattato di una vera e propria parziale sostituzione di sé a un altro Potere nell'esercizio dei poteri di quello, per supplire alle sue insufficienze.

La Corte costituzionale nel 1997 ha condannato (comprensibilmente, date le incertezze che determinava) la prassi della "reiterazione". Ma parte da quella data un'altra prassi, che in certa qual maniera ne prende il posto, e riconferma la statura di normale legislatore ormai acquisita dal Governo. L'art. 76 ammette che, su delega del Parlamento, il Governo possa emettere decreti legislativi con forza di legge. Ma l'istituto nelle intenzioni originarie aveva carattere di eccezionalità. Dopo il 1997 esso viene invece utilizzato su larga scala, permettendo al Governo di attuare buona parte dei suoi programmi politici attraverso decreti (dei quali talvolta la legge delega predetermina i contenuti solo con vaga indicazione di principi).

f) Anche l'istituto della Presidenza della Repubblica ha probabilmente subito, quanto a funzioni, una non insensibile trasformazione nel corso della sua cinquantennale storia. Concepito dai costituenti come istituto destinato a esercitare con grande prudenza solo stretti poteri di garanzia costituzionale, esso fino agli anni Ottanta ha prevalentemente (ma non sempre) svolto quel suo ruolo nel sistema, ritenendosi per principio da tutti (o quasi tutti) che non gli spettasse di entrare nel circuito della vita politica. Con l'indebolirsi della presa dei partiti politici sullo stato e mancando una revisione formale della Costituzione che ne definisse con precisione il ruolo in rapporto a quello del Governo (ampliandolo o riducendolo), il Presidente negli ultimi tempi è entrato come una forza in varia misura determinante nel circuito della politica, con funzioni di stimolazione, di moderazione, di arbitraggio, di semiguida, a seconda dei casi. La classe politica nel suo insieme ha accettato, e spesso gradito, questa che non può non considerarsi una almeno parziale trasmutazione della figura rispetto alle attese iniziali e a quelle per molto tempo prevalenti.

g) Anche le vicende del regionalismo italiano sono testimonia di trasformazioni informali della portata delle rispettive formule costituzionali nel giro di mezzo secolo. Ho già ricordato la "lettura" d'esse che diede al blocco democratico l'agio di una dilazione di oltre vent'anni nell'istituzione delle regioni ordinarie. Quando le regioni furono istituite nel 1970, lo furono in termini casomai restrittivi delle già assai limitate funzioni che ad esse assegnava l'originario Titolo V. La politica dello stato negli anni successivi interpretò la disposizione dell'art. 117 che conferiva alla legge nazionale il potere di dettare principi-quadro nelle materie di competenza legislativa delle regioni in modo da consentire ogni sorta di interventi statali puntuali.



Con il conforme flusso di legislazione centrale dettagliata, lo stato finì per strangolare praticamente i poteri legislativi regionali, ridotti a compiti di esecuzione interstiziale. La Corte costituzionale convalidò nel nome del superiore interesse nazionale codesta interpretazione dell'art. 117, certamente innovativa rispetto alla volontà dei costituenti.

Negli anni Novanta l'approccio alla lettura della Costituzione in relazione alle regioni cambiò drasticamente. In conformità a una tendenza presente anche in altri ordinamenti si scoprirono i grandi meriti della "devoluzione" di funzioni dal centro alla periferia; e a questo punto il legislatore nazionale intraprese il trasferimento (col consenso della Corte) di enormi competenze legislative e amministrative alle regioni e agli enti locali, utilizzando fino all'estremo limite, ed anche oltre, i poteri conferitigli dagli artt. 117 e 118. Le regioni non erano già più gli organismi disegnati in origine dalla Costituzione quando nel 2001 sopravvenne, a conferma e ad ulteriore ampliamento, la formale, generale revisione costituzionale del Titolo V.

5. Nella lista delle interpretazioni innovative e trasformatrici esaminate da Bartole il maggior numero riguarda fattispecie concernenti il *Giudiziario ordinario* e la *Corte costituzionale*: organi dello stato che, tenuti a esporre per disteso le ragioni del loro operare, permettono più facilmente allo storico di vedere se la loro ispirazione prolunghi o si discosti dalle intenzioni originarie della Costituzione. Nell'esame di questi numerosi casi giudiziari di "rilettura" di principi costituzionali la finezza di cui è capace l'analisi di Bartole si dispiega in modo particolare. Potrei dunque quasi limitarmi a ripetere quanto egli ha scritto. Ma per ragioni di completezza del quadro, esporrò anche qui per intero il mio particolare, distinto punto di vista.

La concezione della funzione giurisdizionale che i nostri costituenti avevano, e che hanno congruamente tradotto nelle disposizioni della Costituzione, coincideva per intero con la concezione liberale classica di quella funzione: il giudice è in grado di conoscere con certezza il contenuto e le implicazioni delle norme giuridiche quali esse sono in sé, non deve lasciare che idee extragiuridiche (etico-politiche) penetrino nella sua interpretazione della legge, e deve applicare il diritto così accertato ai fatti secondo rigorose, neutrali regole di logica formale. Anche sulla base di questa asettica visione dell'opera del giudice si spiega (e giustifica) l'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, organo che presiede alla amministrazione delle carriere dei giudici, con organizzazione che fa dei giudici stessi gli arbitri della composizione della Magistratura nei suoi vari gradi. Anche riguardo al caso speciale della Corte costituzionale prevaleva quella concezione tradizionale della funzione del giudice. La Corte era stata soprattutto voluta come baluardo a difesa ultima della libertà, per le eventuali ipotesi in cui la sopravvivenza stessa della democrazia fosse in pericolo (l'avevano così patrocinata i democristiani, guardata con antipatia i comunisti). A nessuno veniva però in mente che la Corte dovesse coi suoi giudizi penetrare quotidianamente nel circuito della vita politica del paese, utilizzando le disposizioni della Costituzione per far prevalere una visione costituzionale politica sua, e taluni particolari valori sopra certi altri.

In pochi altri campi come in quello della funzione giurisdizionale la realtà nata dall'esperienza vissuta delle istituzioni si è probabilmente allontanata altrettanto, alla fine, dalle intenzioni e dalle aspettative originarie dei costituenti.

Nella prima Parte della Costituzione era stato delineato un modello della

forma di stato ispirato ai principi della democrazia sociale in versione moderata. La maggioranza dell'Assemblea era comunque persuasa che sarebbe toccato al Parlamento dare attuazione, con ampi poteri discrezionali quanto ai modi e ai tempi, alle promesse contenute nelle disposizioni costituzionali; anche in considerazione del fatto che nei confronti delle disposizioni a contenuto non specifico ma generico l'interpretazione non poteva strutturalmente prescindere da valutazioni e scelte politiche, che per loro natura avrebbero dovuto competere solo al Legislativo.

Prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale spettò ai giudici ordinari (e amministrativi) provvedere alla applicazione della Costituzione nelle controversie ad essi sottoposte. Nella fase che aveva preceduto l'approvazione della Carta i giudici furono pronti a riconoscere con coraggio creativo (come ha sottolineato Bartole) carattere di rigidità a talune norme costituzionali transitorie, traendone rilevanti conseguenze giuridiche. Ma venuta in vigore la Costituzione repubblicana assunsero atteggiamenti molto più cauti. Distinsero in seno alle norme costituzionali quelle dotate di immediata precettività (ed erano molto poche), le quali comportavano disapplicazione di leggi ordinarie contrastanti. Definirono le altre "norme programmatiche", cioè tali da richiedere un intervento del legislatore affinché potessero spiegare la loro piena efficacia, dovendosi per intanto continuare ad applicare leggi che pur apparissero non in tutto conformi ad esse. La distinzione e le conseguenze che essa comportava furono criticate con vigore da politici e giuristi "progressisti", i quali accusavano il Giudiziario di voler sabotare la Costituzione. La verità è però che quella distinzione (pur necessariamente un po' rozza) serviva a preservare nei fatti quanto i costituenti avrebbero voluto: cioè l'astensione dei giudici da

operazioni interpretative implicanti giudizi inevitabilmente politici.

Istituita la Corte costituzionale e passato a lei il compito di valutare la costituzionalità delle leggi, essa subito ripudiò la distinzione e asserì che anche da norme costituzionali considerate programmatiche potevano fluire implicazioni capaci di invalidare precedenti o successive leggi ordinarie. La giurisprudenza della Corte sancì così il carattere effettivamente normativo della Costituzione in tutte le sue parti: ponendo l'ordinamento italiano, sotto questo profilo, sullo stesso piano che altri ordinamenti (per es., quello americano) già da tempo avevano conquistato, e che più o meno tutti in seguito avrebbero fatto proprio. Tuttavia, forse senza dapprima accorgersene, la Corte apriva con ciò la strada ad un processo che l'avrebbe portata a leggere in maniera via via sempre più nuova le disposizioni della Costituzione e a conferire a se stessa un ruolo di fattore attivo importante nello sviluppo del sistema normativo del paese: un ruolo che in origine non era per lei previsto.

Infatti, nel lungo corso i parametri costituzionali più rilevanti per il giudizio di costituzionalità non sono stati forniti da disposizioni più o meno specifiche contenute nel testo della Costituzione; bensì da quei principi generalissimi che si trovano di solito in apertura degli articoli enuncianti la garanzia di una libertà o di un diritto o definenti una funzione o un potere statale. Le norme di principio sono quelle che più di frequente si invocano ormai per contestare la validità di una legge; e però la lettura di quei principi è soggetta a un massimo di scelte interpretative discrezionali. Da essi si possono trarre implicazioni che comportano la complessiva definizione della formula politica a cui si ispira l'ordinamento, in un senso o in un altro; e la scelta non dipende dalla mera applicazione di regole di logica formale o

giuridica.

Nei primi anni della sua storia (1957-1965) la Corte costituzionale si è soprattutto dedicata ad eliminare varie norme che l'ordinamento aveva ereditato dall'epoca fascista. In seguito, essa ha dovuto gradualmente confrontarsi anche con la nuova legislazione repubblicana. Non si può dire che il confronto si sia mai risolto in uno scontro serio e frontale con il Parlamento ed il Governo (come talvolta è accaduto tra i giudici di costituzionalità e la classe politica in altri ordinamenti). Ma la Corte, pur secondando per lo più gli indirizzi accolti dai Poteri politici, li ha spesso marginalmente corretti e soprattutto ha preparato con la sua giurisprudenza un quadro concettuale entro cui quegli indirizzi hanno trovato stimoli per meglio sistemarsi e ulteriormente svilupparsi nelle direzioni suggerite. Qualche volta poi la Corte ha anche detto dei no rilevanti al Legislatore.

Occorre comunque distinguere tra i vari, grandi settori in cui ha operato la giurisprudenza della Corte.

Nel settore della costituzione economica la Corte non è stata la guardiana rigorosa di quel modello del mercato con moderato interventismo dello stato a cui probabilmente i costituenti pensavano. Ha accettato senza obiezioni la sostanziale pubblicizzazione di una grossa parte dell'apparato industriale italiano attraverso l'espansione dell'IRI e di altri enti pubblici economici e le diffuse pianificazioni di settore, quando mutò il modello che la classe politica decise di perseguire (contrastò solo con parziale successo alcuni attacchi alla proprietà in campo urbanistico e in quello dei contratti agrari). Non si oppose alla cancellazione dell'originario sistema di relazioni industriali previsto in Costituzione attraverso la sostituzione d'esso con un altro ben diverso messo in opera con leggi ordinarie e prassi conformi. Anzi,

diede essa stessa una mano ad affossarlo. Nel campo dei diritti sociali il suo atteggiamento fu più che di secondamento, fu a lungo di stimolo e di integrazione. Riconobbe la immediata precettività nei rapporti interpretati degli artt. 36 e 37. Allargò, con applicazione generosa del principio di eguaglianza e attraverso sentenze additive, la portata dei benefici concessi con leggi previdenziali e assistenziali, in tal modo aggravando i bilanci dello stato senza troppo preoccuparsi dei pregiudizi che venivano a patirne i valori dell'art. 81 (e dell'art. 47; ma in tempi più recenti mostrando invero qualche maggiore sensibilità per quei valori).

Discorso a parte merita la giurisprudenza della Corte concernente le libertà civili, i diritti politici e in genere i valori culturali.

Quanto alle libertà del Titolo dedicato ai Rapporti civili si può dire che la Corte ne ha probabilmente rinforzato in tutti o quasi tutti i casi il contenuto e i contorni “nei confronti delle idee e delle intenzioni che in proposito nutrivano i costituenti; e che in genere, quando ha dovuto misurarsi con la legislazione repubblicana, anche rispetto ad essa ha dimostrato maggiori propensioni garantistico-libertarie. Così mi sembra, per esempio, nel caso della libertà dell'art. 13 e della sua problematica; così pure nel caso di quelle dell'art. 14 e dell'art. 15. Rispetto al grande tema della libertà religiosa (art. 19) e dei rapporti con la Chiesa cattolica, le scelte della Corte sono andate coraggiosamente assai al di là di quelle che si sarebbero attese gli ispiratori di quegli articoli ed anche al di là di quelle dei legislatori che ratificarono il nuovo concordato del 1983 e che ne fecero poi le leggi di attuazione. Lo stesso coraggio in favore del diritto protetto dall'art. 24 la Corte ha avuto nell'invalidare molte norme del vecchio codice di procedura penale (1930), con giudizio che molto probabilmente in vari casi i costituenti, se al tempo

interpellati, non avrebbero condiviso (e la giurisprudenza della Corte fu qui la premessa e la spinta indiretta, come è noto, per la confezione di un nuovo codice ispirato a principi forse persino troppo garantisti).

Nel campo dei diritti politici la Corte ha assunto una posizione più restrittiva di quella dei costituenti riguardo al referendum dell'art. 75, considerato di massima uno strumento capace di disturbare il corretto svolgimento della vita legislativa. Ma, tacitamente accogliendo il punto di vista della nuova forma di governo la cui idea stava utilmente facendosi strada presso l'opinione pubblica, essa ha d'altra parte con mossa ardita ammesso il referendum "manipolativo" sulla legge elettorale del Senato nel 1993: quello che ha rinnovato le strutture della politica italiana.

Non c'è dubbio che il disegno originario circa il diritto di famiglia e il diritto alla salute consegnato nel testo della Costituzione (artt. 29-32) non è quello che attualmente ispira le normative del nostro ordinamento. L'inserimento in esse di un disegno nuovo e diverso è stato opera precipuamente del Legislatore, deciso a leggere sotto nuova luce le norme di quegli articoli. Ma la Corte ha con le sue pronunce dato una spinta a quell'opera e poi l'ha secondata e completata.

L'allontanamento della Corte dalle posizioni originarie della Costituzione si manifesta, oltre e più che nei punti particolari menzionati e in altri che potrebbero addursi, nella creativa invenzione di alcuni concetti giuridici generali, di grande fecondità innovativa.

È molto probabile che, almeno con riguardo alle classiche libertà civili, le garanzie della Costituzione fossero solo garanzie dirette a bloccare azioni statali restrittive; non anche impegni a legislazioni promozionali e limiti all'esercizio da parte dei privati di loro tradizionali diritti. La dottrina, in

Italia come in Germania, ha voluto scorgere invece in quelle garanzie la tutela in generale di valori, implicanti anche quelle altre conseguenze a livello costituzionale. La nostra Corte ha in buona parte accolto questo punto di vista innovatore. Una classica applicazione d'esso, per esempio, è stata la lettura da lei offerta dell'art. 21: il quale non è oggi (nella sua giurisprudenza ma anche in genere nell'opinione delle altre Autorità costituzionali) la semplice affermazione della libertà d'espressione dell'individuo protetta da leggi compressive dello stato, bensì un principio ponente l'obbligo per lo stato di promuovere il pluralismo delle opinioni (obbligo che nel settore televisivo comporta, tra l'altro, un limite cogente all'eccessivo espandersi delle capacità di diffusione – cioè alla libertà d'espressione – di un soggetto).

Il principio di eguaglianza è diventato nelle mani della Corte un'arma per il controllo trasversale di tutti i tipi di legislazione sull'intero arco dell'ordinamento. Pensato dai costituenti come divieto delle discriminazioni a danno di alcune precise categorie, la Corte l'ha via via allargato fino ad utilizzarlo per misurare la "ragionevolezza" in sé e per sé delle norme di legge in generale.

Per mezzo di tutte queste varie operazioni riplasmative dei significati della Costituzione – in concomitanza, a rinforzo, talvolta a contrasto delle operazioni dei Poteri politici dello stato – la Corte ha acquistato per sé il rango di un vero Potere nel sistema contemporaneo della divisione dei poteri. Nulla di straordinario e nemmeno di inconsueto al confronto di ciò che è accaduto in altri ordinamenti. Ma, insomma, uno sviluppo né atteso né voluto da chi scrisse la Carta.

Anche per il Giudiziario (giudici ordinari e giudici speciali) si possono



notare sviluppi cospicui in allontanamento dalle intenzioni originarie. Vi sono quelli segnalati molto opportunamente da Bartole: la sopravvivenza delle giurisdizioni speciali diverse da quelle dell'art. 103; la scoperta delle ampie possibilità di applicazione "diretta", senza passaggio davanti alla Corte costituzionale, di norme della Costituzione; ecc. Per parte mia ne sottolineerei una di importanza capitale: la trasformazione del CSM da organo di mera amministrazione del corpo dei magistrati in organo concorrente alla definizione della politica della funzione giurisdizionale. Una trasformazione che va in parallelo con la costituzione di aggregazioni politiche tra i magistrati (le "correnti"), decisive nei procedimenti di elezione dell'organo e forse necessarie a tale scopo ma in sé in flagrante conflitto con lo spirito del divieto previsto dall'art. 98.

6. La più vistosa, straordinaria innovazione dell'ordinamento costituzionale previsto dalla Carta e realizzata non attraverso regolare revisione ex art. 138, bensì per via di legislazione ordinaria e di giurisprudenza costituzionale, è forse quella conseguente all'inserimento dello stato italiano nell'organizzazione sovranazionale della Comunità-unione europea. Bartole ne tratta ampiamente e minutamente, ma a mio avviso senza sottolineare abbastanza la portata eccezionale della innovazione e la non-conformità della strada seguita per attuarla rispetto alle verosimili attese dei costituenti.

Al di là di qualsiasi sottigliezza teorica relativa alla natura del rapporto giuridico tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario, sta di fatto che l'adesione del primo al secondo ha comportato profondissime modificazioni sia nella forma di governo sia nella forma di stato in base alle quali la vita

degli italiani risulta regolata. La competenza a dettare le regole, nelle materie dell'economia e non solo in quelle, è stata spostata dai Poteri politici italiani (competenti per Costituzione) agli organi decisori della Comunità, i quali pongono norme a tutti gli effetti pratici immediatamente prevalenti su quelle italiane. Lo spostamento investe circa ormai l'80% dei fenomeni della vita economica. Per di più, i principi dei Trattati comunitari fissano in maniera per noi vincolante un modello di "costituzione economica" (rapporti tra poteri di imperio – comunitari e statali – e autonomie della società civile), che, se recupera e rivaluta gli indirizzi originari della nostra Costituzione, contrasta con gli indirizzi dirigistici e pianificatori che erano da noi diventati, in base a una "reinterpretazione" della Carta, struttura portante del nostro sistema economico negli anni Sessanta e Settanta. Tant'è vero che, per impulso del superiore diritto comunitario, quella struttura è stata in seguito almeno parzialmente smantellata. Ora, queste enormi modificazioni delle nostre forme "viventi" di governo e di stato sono state ottenute, senza revisione costituzionale, invocando i principi posti dall'art. 11. L'articolo, però, era stato approvato in vista soprattutto del possibile ingresso dell'Italia nel già esistente organismo delle Nazioni Unite, il cui statuto era ben noto. Esso contemplava essenzialmente restrizioni della tradizionale, illimitata sovranità dello stato in materia di politica estera, in vista del mantenimento della pace, bene tragicamente offeso dalle guerre del secolo ventesimo. Così, in parallelo, l'italiano art. 11 prevedeva appunto che l'Italia accettasse "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri pace e giustizia tra le Nazioni": una previsione che, a parte il sottinteso referente specifico, centrava l'ipotesi di "limitazioni di sovranità" (e del resto non: "trasferimenti di sovranità") sull'obiettivo della politica

della pace tra le Nazioni, cioè di un sistema diretto a coinvolgere, potenzialmente, tutti gli stati della terra. L'art. 11, d'altronde, aveva incontestabilmente carattere "programmatico" (parte della dottrina – vedasi Ballardore – diceva addirittura che esso era privo di qualunque valore giuridico). Rimessa ai Poteri politici dello stato la decisione altamente discrezionale del se e quando, in rapporto alle varie, possibili situazioni, dare attuazione all'auspicato obiettivo dell'articolo, restava aperto il problema di quale veste avrebbe dovuto assumere la deliberazione dello stato di accettare "limitazioni" alla propria sovranità. È verosimile che, trattandosi non di obblighi nascenti da un normale trattato internazionale sempre a volontà rescindibile, ma di incisioni stabili sulla fondamentale qualità dello stato, i costituenti implicitamente pensassero che la veste avrebbe dovuto essere una legge costituzionale.

Questo lo sfondo offerto dall'art. 11. Il quadro che è stato ad esso sovrapposto con l'inserimento dell'Italia nella Comunità ne ha forzato completamente linee e colori. Sebbene si dica sovente che lo scopo per cui la Comunità fu istituita era il mantenimento della pace tra gli stati europei, il Trattato di Roma e gli altri successivi hanno mirato a traguardi molto più ampi e ambiziosi: in sostanza, creare un sistema economico unico sul continente, ispirato ai principi del libero mercato, con moderate correzioni di tipo "sociale"; il tutto, per favorire lo sviluppo dell'economia e del benessere dei popoli europei e per mettere questi in condizione di meglio reggere la concorrenza di altre potenze mondiali. A questi fini, i Trattati hanno imposto via via una serie di veri e propri poderosi "trasferimenti" di sovranità dalle Autorità degli stati nazionali a quelle della Comunità, ottenendo la prevalenza dei dettati di queste secondo un modello del tipo

della “*supremacy clause*” americana. Trasferimenti di sovranità che, cominciati per settori particolari dell’economia, si sono poi estesi a macchia d’olio, per culminare nell’espropriazione dell’intera politica monetaria (per gli stati che hanno adottato l’Euro).

Distribuite in tutta la prima parte della Costituzione italiana stanno molteplici disposizioni le quali prevedono che le varie libertà economiche dei cittadini possono essere limitate dalla legge e solo dalla legge (s’intende: dalla legge fatta dal Parlamento italiano). Inoltre, per altre disposizioni della Costituzione, spetta alla Corte costituzionale italiana, a garanzia del cittadino, decidere se le restrizioni apportate dalla legge alle libertà economiche sono per caso eccessive. Attualmente, a seguito dell’inserimento dell’Italia nella Comunità, la maggioranza dei limiti – o non limiti – afferenti le sue libertà economiche sono stabiliti non dal Parlamento italiano ma dalle Autorità comunitarie e sulla validità di questi limiti non può giudicare la Corte costituzionale ma la Corte di Giustizia europea.

Come s’è detto, è probabile che le “limitazioni di sovranità” a vantaggio delle Nazioni Unite dovessero nelle intenzioni originarie venir consacrate in una legge costituzionale. Ma a molto maggior ragione sarebbe occorso, stando alla logica dell’originario art. 11, far passare via via i crescenti e formidabili trasferimenti di sovranità dall’Italia alla Comunità attraverso regolari procedimenti di revisione costituzionale. Ciò non è accaduto. L’adesione e l’ordine di esecuzione di tutti i successivi Trattati comunitari sono intervenuti per atto di semplice legge ordinaria; il riconoscimento della dovuta, immediata applicabilità delle norme comunitarie in prevalenza su eventuali leggi italiane contrastanti e senza giudizio della nostra Corte costituzionale è un dato che alla fine la nostra giurisprudenza ha accettato. A

giustificazione di questa straordinaria trasformazione per vie informali – diverse da quelle dell’art. 138 – dell’ordinamento costituzionale, si è adottata una “lettura” dell’art. 11 che ne altera il primitivo significato: l’articolo conterrebbe una norma di così intensa precettività da permettere la “attuazione” con semplice legge ordinaria (mentre si preferisce sorvolare sul fatto che quelle dei Trattati comunitari non sono semplici “limitazioni di sovranità” ma veri, poderosi, radicali “trasferimenti”, non certo richiesti dalla necessità di garantire la pace tra le nazioni, ma voluti principalmente in funzione del potenziamento economico dei popoli europei).

In una visione oggettiva del lungo processo di inserimento dell’Italia nella Comunità la verità traspare in tutta evidenza: attraverso la appropriata “rilettura” di una disposizione costituzionale, accoppiata con paralleli, congrui atti legislativi ordinari e una opportuna evoluzione della giurisprudenza costituzionale, le forme di governo e di stato realmente operanti in Italia sono mutate in alcuni aspetti essenziali. Non si è trattato di un fatto nuovo. Già in altri casi il fenomeno (trasformazione per “rilettura” del testo costituzionale, legge ordinaria e giurisprudenza concomitanti) si era verificato o stava verificandosi. L’abbiamo visto, per esempio, in materia economica interna, con l’interventismo pianificatorio degli anni Sessanta e Settanta, e, in materia di governo, con il “consociativismo” e il tentato “neocorporativismo” degli stessi anni e, da ultimo, con gli sforzi per il recupero della “governabilità”. Ma certo la vistosità dell’innovazione e le prospettive di un suo stabile consolidamento sono in questo caso molto maggiori. Detto in poche parole: l’Italia si è trasformata da stato indipendente sovrano in stato membro di una quasi-federazione – un evento grande – senza bisogno di revisione costituzionale formale; e forse domani

entrerà a far parte di una vera e propria federazione sempre per la stessa via, senza ritoccare la lettera della Costituzione.

Per la precisione storica, occorre dire che quando il primo passo fu compiuto (ratifica del Trattato di Roma per legge ordinaria) esistevano serie, apprezzabilissime ragioni per non battere la via della revisione formale. Mancavano in Parlamento i voti per una maggioranza dei due terzi (i comunisti erano contrari; i socialisti erano per l'astensione). Approvare una revisione della Costituzione con la sola maggioranza assoluta avrebbe esposto l'adesione alla Comunità al rischio di un referendum richiesto dagli oppositori. L'istituto referendario non era stato ancora a quell'epoca attivato; ma proprio ciò avrebbe potuto imbarazzare il Governo, mentre, per Costituzione (art. 75), nessuna richiesta di referendum era comunque validamente proponibile contro una legge ordinaria ratificante un trattato internazionale. Anche da questo episodio si può vedere quanto abbia direttamente o indirettamente sempre pesato, nelle vicende della storia costituzionale italiana, quella frattura ideologico-politica che fin dalle origini ha rappresentato una profonda ferita per l'ordinamento repubblicano.

Per dare più esatta misura dell'importanza ed eccezionalità dell'inserimento italiano nella Comunità senza ricorso a formale revisione della Costituzione, occorre ricordare che al contrario gli ordinamenti di Francia e Germania hanno fatto ricorso a quella procedura almeno con riguardo ai più rilevanti trasferimenti di sovranità alle Autorità europee.

7. Traiamo alcune conclusioni dal materiale raccolto negli appunti sommariamente esposti nelle pagine precedenti.

a) La Costituzione italiana – intesa come insieme di principi

concretamente operanti in quanto diritto positivo di rango superiore in seno all'ordinamento – ha certamente subito, nel corso di oltre mezzo secolo (1948-2005), una rilevante evoluzione in quasi tutti i settori in cui essa è ripartita.

L'evoluzione non è dipesa, se non in minima misura e a parte il caso del Titolo V, da formali revisioni del testo della Carta. Essa è stata quasi esclusivamente l'effetto di una continua, progressiva “rilettura” delle clausole del testo (e del testo nel suo insieme) da parte delle Autorità chiamate, ciascuna nell'ambito della sua competenza e nello svolgimento della sua attività, a farne applicazione. Nel corso della “rilettura” esse hanno attribuito alle clausole della Carta significati e portate via via più o meno diversi da quelli che presumibilmente attribuivano loro in origine i costituenti (o almeno la maggioranza dei costituenti).

A quest'opera di “rilettura” innovativa del dato costituzionale hanno partecipato sia i Poteri politici (Parlamento e Governo), sia la Corte costituzionale, sia altri organi dello stato. Solo in un senso molto limitato può dirsi che il peso decisivo nello sviluppo dei nuovi significati e delle nuove portate delle clausole l'abbia avuto la giurisprudenza della Corte costituzionale, cui spetta l'importante potere di decidere sulla costituzionalità delle leggi con effetti per lo più vincolanti. Vi sono stati settori nella organizzazione dello stato rispetto ai quali la decisione circa il modo di intendere e applicare la Costituzione è stata presa da altri Poteri, senza successivo controllo della Corte. Inoltre, in molti casi il primo passo nella interpretazione innovativa della Costituzione è stato compiuto da Parlamento e Governo e la Corte si è solo accodata, in sede di controllo, alle loro iniziative.

Se si ritiene che i principi costituzionali operativi come diritto positivo siano quelli che si affermano nelle attività applicative delle Autorità dello stato, che conferiscono ad essi cogenza giuridica, allora la dottrina giuridica non può considerarsi aver partecipato *direttamente* alla evoluzione del diritto costituzionale formale. Essa ha svolto però *indirettamente* un ruolo fondamentale in rapporto a quell'evoluzione, avendo preparato in molti casi le interpretazioni della Costituzione poi fatte proprie da quelle Autorità, e avendo comunque chiarito, sistematizzato, e rielaborato per nuovi sviluppi, le decisioni di queste.

b) Le scelte innovative compiute nella “lettura” autoritativa delle clausole della Costituzione hanno prodotto a cascata conseguenze relevantissime nella conformazione complessiva dell'ordinamento. La “rilettura” delle clausole in materia economica ha indotto o comunque reso possibile per vent'anni l'affermarsi di una politica legislativa e amministrativa statale-dirigistica e lo scivolare del sistema italiano verso un modello socialista. La persuasione che la Costituzione esigesse misure di autodifesa nei confronti del pericolo comunista più forti di quelle garantistiche risultanti di per sé dalle strutture della forma di governo predisposte dalla Carta ha legittimato la stipulazione di una *conventio ad excludendum* e l'adozione di parallele misure che insieme hanno reso rigida, incompiuta e mal governabile la democrazia italiana. Una particolare “lettura” dell'articolo 11 ha permesso l'ingresso dell'Italia nella Comunità senza passare per la rischiosa stretta di un referendum, e ha consentito gigantesche modifiche di fatto degli assetti costituzionali previsti dalla Carta senza ricorso a una sua revisione formale. E via dicendo. È tutta la storia



politica, sociale e giuridica del paese che risulta, per cinquant'anni, intrecciata con l'evoluzione del nostro diritto formal-costituzionale "vivente".

c) Chiamiamo "trasformazioni informali" della Costituzione quelle "riletture" autoritative delle clausole della Carta che attribuiscono ad esse significati e portate sensibilmente diversi da quelli presumibilmente intesi e voluti dai costituenti, e che riescono ad affermarsi per largo consenso e almeno per un notevole periodo di tempo nelle attività dei Poteri dello stato. È essenziale – per poter parlare di "trasformazioni" – sia un consistente allontanamento dal sicuro valore iniziale delle clausole, sia un consolidamento forte, diffuso e protratto del nuovo valore negli atteggiamenti degli organi autoritativi. Non è giusto esigere invece la permanenza indefinita nel tempo del nuovo valore, sia perché non può mai esservi sicurezza che in futuro nuovi indirizzi interpretativi non scalzino quelli al presente vincenti, sia perché, in prospettiva storica, se una interpretazione innovativa è riuscita a guidare l'opera dei Poteri per qualche decennio ed è poi tramontata, per quei decenni realisticamente la Costituzione stata in concreto all'opera nell'ordinamento è quella risultante dai contenuti di quella interpretazione.

Quando ci si trovi invece dinnanzi a interpretazioni innovative caratterizzate o da una portata relativamente circoscritta o dalla incapacità (almeno per il momento) di affermarsi in modo diffuso e per un arco di tempo considerevole, non parleremo di "trasformazioni informali" dei significati della Costituzione, bensì di oscillazioni della portata pratica delle sue formule o di inizi di possibili trasformazioni.

Le “trasformazioni informali” esercitano una grande influenza condizionante sulle attività future dei Poteri. (Per staccarsi da esse e superarle verso altre soluzioni – si tratti di cambiare opinioni incorporate in consuetudini e prassi consolidate dei Poteri politici o di invertire la rotta di una giurisprudenza da tempo radicata e stabile – occorrono sforzi notevolissimi, dettati da ragioni profonde e sorretti da cause poderose e stimolanti)<sup>25</sup>. Il condizionamento che esercitano le “trasformazioni informali” è però sotto vari profili diverso da quello delle clausole formalmente presenti nel solenne documento di una Carta (tra l’altro, per esempio, le autorità applicanti possono certo con l’interpretazione allontanarsi dai significati intesi dagli autori delle clausole, ma debbono in ogni caso tener conto nei

---

<sup>25</sup> Particolarmente difficile può essere il superamento di una “trasformazione informale” consolidatasi in una *giurisprudenza costituzionale* in sistemi in cui questa sia dotata di larga forza giuridica vincolante. Negli ordinamenti di *Common Law*, ove vige il principio dello *stare decisis*, le pronunce della Corte con sindacato di costituzionalità legano non solo le Corti inferiori e tendenzialmente tutti gli altri Poteri dello stato, ma, di massima e di fatto, la stessa Corte Suprema. E tuttavia, anche in questo caso, è possibile, più o meno gradualmente, mettere da parte un corpo di principi costruito in precedenza con interpretazione innovativa sul terreno delle disposizioni costituzionali, attraverso l’impiego delle tecniche del *distinguishing*, e alla fine, prima o poi, con un diretto *overruling*. (Classico, da questo punto di vista, il processo attraverso il quale la Corte Suprema americana si liberò al tempo del New Deal della sua precedente giurisprudenza, la quale aveva eretto un monumentale sistema di principi costituzionali sviluppando, creativamente, i valori liberali della Carta. Ma, appunto, quel monumentale sistema condizionò a lungo, finché non venne a fatica abbandonato, le decisioni quotidiane della Corte e degli altri Poteri dello stato).

Analoghe osservazioni possono farsi, sia con riguardo alla forza condizionante di una giurisprudenza costituzionale che consacra una “trasformazione informale” della Costituzione, sia con riguardo alla possibilità di un suo superamento, parlando di ordinamenti europei. Le giurisdizioni costituzionali europee posseggono tutte un potere di vincolare in certa misura le attività degli altri Poteri dello stato, dei giudici e di sé stesse, benché secondo meccanismi diversi dallo *stare decisis* dei sistemi anglosassoni. Ma posseggono pure metodi per erodere e poi abbandonare, nonostante la loro consacrata autorevolezza, indirizzi consolidati di giurisprudenza, definenti fino a quel momento, con novità rispetto ai valori originari, la portata delle disposizioni costituzionali.

Questi ultimi rilievi, di carattere generale, valgono anche, con gli adattamenti necessari, per il particolare caso italiano.

loro ragionamenti dell'esistenza delle clausole, la cui lettera è formalmente vincolante e dalla quale essi debbono partire)<sup>26</sup>.

Se si accettano le definizioni or ora proposte e se si ritengono fondate le rilevazioni compiute negli appunti di cui sopra, appare chiaro che la Costituzione italiana, in quanto sistema di principi concretamente operativi,

---

<sup>26</sup> A rigore, si potrebbe dire che l'unico vincolo davvero imprescindibile per gli applicatori di una Costituzione sono le clausole di cui questa si compone, prese nella loro valenza di nudi "segni normativi": in sostanza, l'unico vincolo è la Costituzione nella sua nudità di documento composto da frasi distribuite in articoli. Delle varie interpretazioni di quelle clausole (quella originaria corrispondente alle intenzioni dei costituenti e quelle "trasformatrici" successive) l'applicatore che sopravviene può in astratto sempre in qualche maniera liberarsi: con tecniche interpretative appropriate può "superarle". Ciò che le Autorità che agiscono *sub Constitutione* (e i giuristi loro consiglieri) non possono invece mai ripudiare, senza perdere del tutto la qualità di "applicatori", sono le clausole in sé e per sé, le formule letterali in cui si è espressa la volontà dei costituenti. Queste sono in certo senso il *punto di partenza obbligatorio* e ineliminabile per ogni ragionamento che voglia "scoprire" il diritto da applicare in quanto diritto proprio di quella Costituzione: l'*unico* vero elemento fisso e imprescindibile nello sviluppo di quel ragionamento.

Tuttavia, nemmeno questa qualità condizionante privilegiata delle nude clausole della Costituzione rispetto alle "letture" che via via si facciano di esse in sede di applicazione ha valore assoluto. Nella giurisprudenza americana l'accumularsi delle interpretazioni in sentenze, che per lo *stare decisis* hanno forza di vincolo, fa sì che i ragionamenti delle Corti non muovano più di solito dalla considerazione delle disposizioni della Costituzione prese in sé, bensì ruotino ormai soprattutto attorno ai "precedenti": che si tratta, o di prolungare nella loro logica, o, al contrario, di "distinguere", di erodere e magari di "rovesciare". Il richiamo diretto della lettera delle clausole, per trarne qualche conseguenza, è abbastanza raro (salvo da parte di quei giudici che vorrebbero recuperare, contro gli indirizzi giurisprudenziali attuali, i significati originari – o presunti tali – delle clausole costituzionali).

In Europa, viceversa, il principio secondo cui il ragionamento costituzionale-giuridico deve partire dalle clausole della Costituzione, che rappresentano per esso il vero vincolo, viene in genere rispettato. Ciò si accompagna peraltro nelle giurisprudenze europee ad una tendenza che si rileva meno in quella americana: la tendenza ad attribuire in sé e per sé alle clausole il significato e la portata che sono in realtà il prodotto aggiunto di una spesso complessa e innovativa costruzione dell'interprete-applicatore (con il risultato di nascondere, sotto la finzione, l'apporto creativo della operazione e i veri motivi etico-politici che l'hanno guidata. Sotto la finzione scompare la "trasformazione informale" della Costituzione che spesso la giurisprudenza sta attuando, e che poi, come in America, viene a condizionare – elasticamente – l'azione più o meno di tutti i Poteri dello stato).

Del resto, non è nemmeno vero che in Europa le clausole della Costituzione abbiano

ha conosciuto nel corso di mezzo secolo molteplici “trasformazioni informali”. L’evoluzione del nostro diritto formal-costituzionale, accaduta per opera di tali trasformazioni, non ha però avuto un andamento lineare e unidirezionale.

Alcune “trasformazioni” si sono affermate in una prima, lunga fase, ma poi si sono dissolte, cedendo il posto a indirizzi diversi. Altre si sono affacciate più di recente e sembrano sulla via di estendere la loro presa e di piantar solide radici. Altre ancora hanno cominciato a formarsi fin dall’inizio, hanno durato nel tempo, sempre più consolidandosi, e, per quel che può oggi dirsi, sono destinate a restar con noi anche nel prossimo futuro.

Appartiene al primo gruppo la “lettura” delle clausole economiche che per vent’anni, dal ’60 all’80, fece credere alla classe politica che la Costituzione richiedeva la gestione statalmente programmata dell’economia e produsse conforme legislazione attuativa. Pure al primo gruppo appartiene la “lettura” delle parti della Costituzione relative al Parlamento, al Governo, ai partiti politici, la quale ha legittimato la messa tra parentesi del Parlamento come Potere centrale e lo spostamento della sovranità politica effettiva in seno ai partiti – con esclusione peraltro di alcuni, emarginati – : una lettura in pratica venuta meno, oltreché per altri fattori, per il dissolversi alla fine del partito come “soggetto politico” forte.

Possono ascrivere al secondo gruppo quelle “reinterpretazioni” delle clausole costituzionali che hanno potenziato di recente le prerogative del

---

*sempre* il valore di un punto di partenza imprescindibile per il ragionamento dell’interprete-applicatore. In casi eccezionali, gli applicatori, anziché con l’interpretazione aggirarne il significato originario che non piaccia, semplicemente agiscono come se le clausole non esistessero, o non fossero più operative. Un buon esempio di questa eliminazione in via breve è fornito in Italia dal trattamento fatto dal Legislatore e dalla Corte costituzionale alle disposizioni dei comma 2 e 3 dell’art. 39 Cost.. Ma si tratta di operazioni obliterative davvero rarissime.

Governo in materia di potestà legislativa e regolamentare, in rispondenza del resto alla scoperta della più generale idea che uno dei valori fondamentali del sistema costituzionale è la “governabilità”; la “lettura” in senso espansivo delle clausole interessanti le autonomie territoriali (con la spinta alla fine vittoriosa per una riforma questa volta “formale”); ecc.

Molte sono le trasformazioni del terzo gruppo. Difficile farne una lista che non pretermetta casi importanti. Menzionando solo alcuni tra essi, si può cominciare con la trasformazione delle norme costituzionali “programmatiche” in norme a piena efficacia giuridica e con la conseguente promozione della Corte a grande Potere dello stato: queste caratteristiche attuali del sistema sono qui per stare. Lo stesso può dirsi – sembra – della progressiva subordinazione dell’ordinamento nazionale a quello comunitario iniziata da lontano e della scoperta fatta della via informale utilizzabile per procedere a trasferimenti di sovranità. Lo stesso può dirsi della rinforzata valutazione e tutela dei diritti sociali che ha data antica (e che semmai subirà al massimo piccole attenuazioni negli anni a venire). E così via.

d) Molteplici e complicate sono state le cause, politiche, sociali, culturali ed economiche, che hanno contribuito a determinare l’evoluzione del diritto formal-costituzionale italiano e le successive trasformazioni per via informale che esso ha conosciuto nella sua storia. Ma, limitando lo sguardo ai dati emersi dalle rassegne precedenti, lo storico costituzionalista non può non tornare a sottolineare la grande influenza di un fattore, sul quale il discorso s’è già fermato.

Decisiva è stata nella formazione della Carta costituzionale la gravissima, se pur coperta, contrapposizione tra le forze politiche

democratiche e quelle della sinistra marxista. Ne è risultata una prima parte della Costituzione accettata solo strumentalmente, e senza adesione totale, dalle seconda e dai loro elettori; e una seconda parte recepitrice una forma di governo ormai superata. La contrapposizione, venuta presto in piena luce, esplosa, e per lunghissimo tempo perpetuata, ha svolto un ruolo di primaria importanza in tutti si può dire i processi di trasformazione informale della Costituzione che abbiamo esaminati. La contrapposizione ha generato la *conventio ad excludendum* e contribuito al “congelamento costituzionale”; ha direttamente e indirettamente contribuito alla lunga stagione della “costituzione economica” a indirizzo statale-dirigistico e a deriva socialistica, e alla distorta forma di governo “consociativistica”. Non ha mancato di far sentire la sua presenza nei processi di adesione dell’Italia alla Comunità. Infine, si deve probabilmente ad essa se ci son voluti quarant’anni per iniziare a correggere in qualche modo, e per vie informali, il modello lentocratico di governo iscritto originariamente in Costituzione.

Anche le Costituzioni scritte di altri paesi hanno vissuto evoluzioni complesse nella loro concreta realtà operativa, inclusi processi di trasformazione per vie informali. Ma tra i maggiori ordinamenti democratici occidentali quello italiano è forse l’unico in cui la presenza di una robustissima tradizione politica e culturale marxista e comunista abbia influito in modo così determinante, per un periodo lunghissimo, sulle vicende della Costituzione e sulle forme della sua attuazione. I destini costituzionali del paese sono in larga parte dipesi da lei.

**8.** Bartole ritiene che i fenomeni di interpretazione integrativa e di trasformazione del dato costituzionale siano stati nell’insieme cospicui e in

rapporto a ciò si pone il problema se non si debba concludere che, per un lato, la nostra Costituzione sia un organismo normativo largamente “aperto”, cioè concedente spazio a soluzioni attuative anche molto diverse e persino opposte, e, dall’altro lato, se non sia anche un organismo “debole”, cioè incapace di difendere, con strumenti idonei, la permanenza nel tempo dei suoi valori.

Penso che i concetti di “Costituzione aperta” e di “Costituzione debole” (anche da altri adoperati) contengano elementi di equivocità e che, almeno se intesi in un certo senso, non possano applicarsi al caso italiano.

Per “Costituzione aperta” può intendersi un testo costituzionale che, *intenzionalmente*, non prende posizione su questioni fondamentali relative alla forma di stato e di governo, e, *deliberatamente*, lascia al Legislatore ordinario il compito di sciogliere al modo che a lui piaccia quei nodi capitali. Si tratta di Costituzione che non si impegna per alcun preciso modello e fissa solo un minimo di regole per l’istituzione dei Poteri e le loro procedure.

Se il termine è preso in questo senso, penso che la Carta costituzionale italiana, così come è nata e nelle intenzioni dei suoi autori, non fosse una Costituzione “aperta”. Essa anzi ha compiuto riguardo a forma di stato e a forma di governo scelte a mio avviso notevolmente precise, incorporando riguardo alla prima un modello assai particolareggiato di democrazia a ispirazione “sociale” e riguardo alla seconda un modello, pure assai particolareggiato, a impronta vetero-liberale.

Senza dubbio i modelli incorporati nella Carta lasciavano intenzionalmente spazi non irrilevanti per scelte libere del Legislatore ordinario in ordine alla organizzazione della società civile e dello stato apparato (si pensi ad esempio alle scelte sui tempi e le modalità per attuare

le “promesse” generiche contenute nelle “norme programmatiche”). Ma quegli spazi non erano poi tanto grandi. Le disposizioni della Carta formavano un tessuto abbastanza compatto, e se lette alla luce delle più o meno certe o presumibili intenzioni dei costituenti (per la prima parte del testo, come di dovere, le intenzioni della maggioranza democratica; per la seconda, secondo punti di vista più largamente condivisi), le regole che se ne potevano dedurre come guida per la condotta dei Poteri dello stato e con limiti alla loro discrezionalità integravano opzioni di modelli notevolmente specifici. Sopra ho indicato appunto quali fossero i probabili, vari contenuti della “costituzione economica” (sociale, ma moderata) scelta a mio avviso dai democratici in Assemblea costituente, e quali i tratti della divisione lentocratica dei poteri adottata dai blocchi contrapposti per mutua garanzia.

“Aperture” nella Carta del 1948 – se presa nei significati originari delle sue disposizioni, correttamente eviscerati – ce n'erano; ma non erano cospicue e nel complesso non erano prevalenti. Non bisogna scambiare i principi generali a struttura elastica, presenti in buon numero nella Carta, per intenzionali “aperture” rimettenti all'illimitato arbitrio degli applicatori autoritativi il riempimento di quelle strutture. Essi, nel pensiero dei loro autori, portavano invece dentro sé determinate concezioni di valori deputati a guidare, sia pure elasticamente, l'opera varia dei Poteri dello stato<sup>27</sup>. È

---

<sup>27</sup> Dworkin, nel contesto della storia costituzionale americana, ha invece sostenuto (*Freedom's Law: the moral reading of the American Constitution*, Cambridge Mass., 1996) che gli autori dei grandi principi del *due process* e della *equal protection clause*, nel porre quelle formule nella Costituzione, intendevano soltanto costituzionalizzare il generalissimo “concetto” in esse implicito; lasciando liberi peraltro successivi interpreti-applicatori di non attenersi alle particolari “concezioni” che pure gli autori di quelle formule leggevano in esse, e di sostituirvi le proprie. Sul piano della pura verità storica, la tesi di Dworkin, attribuente agli autori delle formule quell'intenzione di delega, non è sostenibile. Ma la tesi gli serve per giustificare, sul piano “pratico”, con pseudo copertura “storica” di comodità, la sua diversa, innovativa e “progressista” lettura di quelle formule: con una operazione di “trasformazione” del principio costituzionale alla cui



vero peraltro che la struttura dei principi generali rende possibile, e persino tecnicamente facile, a successivi applicatori sostituire nel nucleo di quelli alla primitiva “concezione” una propria “concezione”, più o meno differente, e con ciò – e con altre congiunte manipolazioni del dato normativo – effettuare “trasformazioni”, anche vaste e profonde, della Costituzione come insieme di norme concretamente operative. È appunto quanto accaduto nei diversi episodi di evoluzione del nostro diritto costituzionale “vivente” che abbiamo esaminati: ove non vi furono – come pretende taluno – scelte di volta in volta compiute dai Poteri dello stato tra alternative volutamente lasciate “aperte” dai costituenti, ma – almeno nel più dei casi – studiate “trasformazioni”, rispetto alla versione originaria, dei significati e delle portate delle disposizioni costituzionali.

Per “Costituzione debole” si può intendere una Carta che non preveda meccanismi capaci di opporsi a eventuali tentativi di imporre nell’ordinamento valori in netto conflitto con quelli voluti dalla Carta; o

---

tecnica fattibilità accenno subito di seguito nel testo. (Noto incidentalmente che, col voler far passare la “trasformazione” per “attuazione” di una autorizzazione implicita nella disposizione manipolata, Dworkin indulge qui alla tendenza presente in tutta la sua filosofia giuridica – e che ha un glorioso precedente nel pensiero dei giuspositivisti europei dell’Ottocento – a eliminare per quanto possibile, dai processi di sviluppo sublegislativo del diritto, qualunque apporto creativo dei vari operatori in essi coinvolti non riportabile quanto meno a una previa autorizzazione da parte di qualche norma positiva: anche quando l’operatore ci mette, nello sviluppo, del suo, è il preesistente sistema normativo che lo abilita a ciò. Una visione realistica di quei processi scorge invece che in essi è continuo – anche se di volta in volta di diverse dimensioni – l’inserirsi ad opera degli applicatori, di apporti rinnovatori non previamente autorizzati, e nondimeno capaci di imporsi come efficace realtà giuridica operativa).

La trasposizione dell’argomento “storico” di Dworkin nel contesto costituzionale italiano non è impossibile, con riguardo a vari nostri generalissimi principi fondamentali (i costituenti avrebbero deliberatamente lasciati liberi i successivi applicatori di “leggere” nei principi, in luogo delle “concezioni” dei costituenti stessi, altre, più o meno diverse “concezioni”, sviluppate autonomamente dagli applicatori). La cosa sarebbe possibile in astratto. Ma penso che, come nel caso americano, l’operazione tradirebbe, sul piano storico, le reali intenzioni dei nostri costituenti (o della maggioranza dei nostri costituenti).

meccanismi comunque non sufficientemente forti. Sicché presto o tardi la Costituzione al limite ne venga, di diritto o di fatto, svuotata, e svanisca.

Se il termine è preso in questo senso, è opinabile che la Costituzione del 1948 possa definirsi “debole”. Forse lo potrebbe sotto certi rispetti, ma sotto altri, no. Nella Carta era prevista la Corte costituzionale, garante del mantenimento della libertà e della democrazia nel sistema. La stessa forma “lentocratica” del governo poteva, sotto certi profili, rappresentare un meccanismo di tutela nei confronti di certe possibili deviazioni.

Del resto, è in larga misura illusorio pensare che dipenda da meccanismi istituzionali di garanzia la durata nel tempo di una Costituzione come realtà concretamente operativa. Quei meccanismi, se ci sono, qualcosa possono. Ma il fattore decisivo è extraistituzionale. Una Costituzione è il prodotto di forze politiche e culturali che, in certo modo, riescono a imporsi. E una Costituzione “dura” nel tempo, se nel tempo la prevalenza di quelle forze si mantiene. Se essa viene scalfita o, peggio, se tramonta, le forze concorrenti in ascesa ottengono o impongono correzioni. Le correzioni possono passare attraverso revisioni formali della Carta ma più spesso – la storia insegna – esse si realizzano attraverso trasformazioni informali. La regola è valsa anche per il caso italiano. L’egemonia del blocco democratico in Assemblea costituente c’era, ed è durata fino ad oggi. Ma era allora una egemonia “debole”, ivi e nella società, per la presenza di poderose forze antagoniste e antisistema. Quella sostanziale “debolezza” si perpetuò nella successiva storia del paese, sia per mutamento in composizione e indirizzi del blocco stesso, sia per la persistenza di una opposizione sentita come grave minaccia. Penso che al fatto di questa, e non di altra, “debolezza” si debbano in buona parte, e ben al di là di una conformazione originaria della

Carta priva di adeguati meccanismi di difesa, vari degli episodi di “trasformazione” di cui s’è parlato.

9. Bartole ritiene che le trasformazioni in cui è incorsa la Costituzione italiana “vivente” nel corso di cinquant’anni siano state complessivamente notevoli, ma non comparabili con quelle informali subite dalla Costituzione degli Stati Uniti nel corso della sua storia, ben più incisive e radicali. Ritiene anche, peraltro, che la nostra scienza del diritto costituzionale non posseda ancora gli idonei strumenti concettuali per apprezzare adeguatamente la portata di tali trasformazioni e per darne una spiegazione sistematica accettabile.

L’opinione circa le diverse dimensioni delle trasformazioni informali della Costituzione nelle storie degli Stati Uniti e dell’Italia è esatta; ma forse esistono invece di già concetti e classificazioni scientifiche che ci permettono di spiegare in termini di modellistica giuridica che evolve nel tempo le ragioni della differenza, e, in particolare, di inquadrare intelligentemente le peculiari caratteristiche delle trasformazioni italiane negli schemi logici del modello cui, grosso modo, la nostra Costituzione appartiene<sup>28</sup>.

La comparazione storico-giuridica ha posto in luce che il grande movimento del costituzionalismo occidentale ha conosciuto negli ultimi tre secoli una evoluzione e che a una prima fase di tipiche forme di stato e di governo *liberali* è succeduta, nella prima metà del Novecento, una seconda fase caratterizzata da forme di stato e di governo di tipo *democratico* e

---

<sup>28</sup> Riprendo qui idee esposte in lavori come *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994; *La divisione dei poteri*, Milano, 2001; *Federalismo*, Torino, 2001.

*interventistico-sociale*. Il secondo modello si è sviluppato dal primo, conservandone molti valori di fondo ma sottoponendoli al contempo a relevantissime correzioni e integrazioni. Il primo si ispirava all'ideale di una società civile composta da individui autonomi ed essa stessa autonoma da uno stato che esisteva per garantirne la autonomia (e assumeva allo scopo una congrua, interna divisione dei poteri). Il secondo ha ridotto gli spazi della autonomia della società in materia di economia e ha voluto uno stato interventista per assicurare l'ordine nello sviluppo economico e per fornire servizi sociali e redistribuire ricchezza (riadattando in conformità il sistema della divisione dei poteri). Il primo modello era sostenuto dalle forze culturali e politiche tipiche di una società borghese agricolo-commerciale; il secondo è nato e si è mantenuto ad opera di forze tipiche di una società totalmente industrializzata.

L'imponente ruolo svolto dalle trasformazioni informali nella storia del diritto costituzionale americano dipende da due fatti: il testo della Costituzione si è formato (inclusi gli emendamenti decisivi) in epoca liberale; le necessarie modificazioni per l'adeguamento del sistema al modello democratico e sociale nel Novecento non poté prodursi attraverso la procedura di formali revisioni della Costituzione poiché le maggioranze altissime necessarie per esse erano irraggiungibili (due terzi del Congresso; tre quarti degli stati). Supplì la "rilettura" della Costituzione posta alla base delle rispettive politiche da parte del Presidente e del Congresso (leggi, executive orders, prassi, ecc.), in forza delle quali furono comprese le illimitate libertà economiche individuali prima garantite e superati i limiti di competenza dello stato centrale prima rispettati. La Corte Suprema in un primo tempo difese libertà e limiti propri dell'originario modello

costituzionale liberale; poi accettò anch'essa di "rileggere" le formule della Costituzione, che rimanevano nella lettera immutate, in modo da adeguarle ai nuovi bisogni del paese. Ne è nata una versione nuova dell'antico testo, portante nella sua concreta realtà operativa i connotati di un modello democratico e sociale: una versione che rappresenta, dagli anni del New Deal ad oggi, con qualche minore oscillazione, il diritto costituzionale all'opera negli Stati Uniti: il loro diritto costituzionale positivo (che la Corte Suprema, con giudizi di costituzionalità, impone all'ordinamento, peraltro continuando ad apportarvi ritocchi)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ho narrato l'andamento di queste "trasformazioni" nei due volumi di *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 1999-2000 (ma già in precedenza, tra gli altri, in *Malapportionment. Ideale democratico e potere giudiziario nella evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, 1966; *Proprietà e libertà*, in "Studi di diritto parlamentare e di politica costituzionale", 1976, p. 1 ss.).

B. Ackerman è stato il primo giurista americano ad introdurre e ad adoperare, per spiegare l'evoluzione storica della Costituzione degli Stati Uniti, il concetto di "trasformazione": metodo di modificazione del sistema senza passare per la revisione formale della Carta. La sua definizione del concetto è in parte simile a quella qui adottata ma in parte ne differisce, e comunque, situata nel contesto americano, presenta caratteri di sicuro non applicabili al caso italiano. Il ricorso al metodo informale sarebbe giustificato in America dalla esistenza nel Preambolo alla Costituzione della formula (vera *Grundnorm* del sistema) che pone la pre-costituzionale sovranità del popolo: "We the people...". Le trasformazioni ammissibili sarebbero solo quelle accompagnate dal consenso di straripanti, ripetute maggioranze popolari nelle elezioni politiche ordinarie. Fino all'eventuale sopravvenire di analoghe, contrarie maggioranze, la "trasformazione" intervenuta prende il posto, in ciò che reca di nuovo, del testo della Carta (del quale essa non costituisce una "nuova lettura", ma una vera e propria modificazione informale *extra ordinem*), e in tale ruolo esplica effetti equivalenti a quelli, di principio, di una revisione formale. *We the People I Foundations*, Cambridge Mass. 1991; *We the People II Transformations*, Cambridge Mass. 1999.

Le tesi di Ackerman non sono state accolte dalla maggioranza dei costituzionalisti americani. E a ragione. A parte ogni altro rilievo, la piena equiparazione degli effetti giuridici delle revisioni formali e delle trasformazioni informali non rispecchia correttamente, come descrizione, l'effettivo comportamento in proposito delle Corti e di altre autorità in America. Come proposta "pratica" non è, per vari motivi, approvabile. Su un piano di teoria generale, applicabile anche ad altri ordinamenti, il suo accoglimento produrrebbe dappertutto un generale scoraggiamento, almeno nei confronti delle Corti, di iniziative rivolte ad avviare processi di "trasformazione informale" della Costituzione (come sistema concretamente operativo) i quali potrebbero invece presentare, in molti

Il passaggio in America da un modello costituzionale liberale ad uno democratico e sociale per via di trasformazioni solo informali non poteva avvenire senza “riletture” davvero radicali del testo della Costituzione (specie nelle sue clausole-chiave). Il caso italiano è diverso perché la Costituzione è nata in epoca di modello democratico e sociale già dappertutto in Occidente imperante e ad esso il suo testo di massima si adegua; mentre le condizioni culturali e economiche delle società occidentali nella seconda metà del Novecento non si sono così modificate da richiedere fondamentali cambiamenti negli assetti dell’ordinamento costituzionale. Pure esistevano serie ragioni perché il sistema italiano subisse anch’esso tensioni e spinte destinate a sfociare in consistenti “trasformazioni”.

Riguardata nell’arco di mezzo secolo di storia, la realtà operativa della Costituzione italiana può dirsi essere sempre restata a rigore, coi suoi sviluppi, nell’ambito del modello della democrazia sociale. Ma non senza essersi trovata per vari rispetti più volte ai bordi del tipo, preso nella sua consistenza logica essenziale. Per cominciare, la Costituzione nacque adottando una forma di stato in armonia col tipo, ma una forma di governo non proprio tale. Dovette piegarsi subito dopo, per difesa, a governarsi come una democrazia zoppa. Più tardi, avviò la propria “costituzione economica” verso soluzioni socialiste: se non avesse, alla fine degli anni Settanta, arrestato questo sviluppo e fosse proceduta oltre, sarebbe fuoriuscita dal tipo (e questa fu davvero una seria possibilità). Si trattò comunque di evoluzioni che si compirono, come era naturale, per la più quieta via delle opportune “riletture” della Carta, non essendo nemmeno lontanamente pensabile il ricorso a revisioni formali, che non avrebbero servito gli interessi di nessuno

---

casi, reale utilità.

e scatenato invece irreparabili conflitti. Per la stessa strada e più o meno per le stesse ragioni si realizzarono o cominciarono a realizzarsi anche gli altri quattro maggiori sviluppi del nostro sistema costituzionale, questi peraltro in piena congruenza con le esigenze del modello “sociale” ed anzi in risposta a precise attese di questo: la crescita della Corte costituzionale a vero Potere dello stato; l’inserimento dell’Italia nell’ordinamento della Comunità, veicolo per il potenziamento del benessere nazionale; l’avvio a una più accentuata regionalizzazione dello stato; l’avvio alla ricerca di un efficace Potere governante (questi ultimi due sviluppi accompagnati alla fine anche da procedimenti integrativi di revisione formale o da tentativi di revisione).

Mi sembra dunque che le vicende della Costituzione repubblicana si spieghino molto bene nel quadro sistematico dell’evoluzione del costituzionalismo occidentale: un ordinamento costituzionale che cerca, nel contesto di condizioni particolarmente difficili, di adeguarsi a un modello che è quello comune – sia pur con varianti, anche notevoli – alle società mature dell’era industriale e postindustriale; che nel linguaggio colorito del giornalismo è evoluto da una Prima a una Seconda Repubblica, e che in un linguaggio più giuridicamente preciso si è per gran parte ormai liberato dai residui del vecchio modello ottocentesco e insieme dai gravi ostacoli provenienti da spinte che avrebbero voluto traghettarlo a soluzioni collettivistiche; che questi processi di travagliato adattamento li ha pilotati avvalendosi di un metodo – quello della “manipolazione interpretativa” o della “trasformazione informale” dei significati del testo della Carta – utilizzato più o meno da ogni altro ordinamento costituzionale in dosi talvolta ben più massicce di quelle da noi adoperate. Un metodo, alternativo a quello della revisione formale, che non può pretendere di riuscire a

ottenere tutto ciò che si otterrebbe con quest'ultimo; ma che, sapientemente maneggiato, può far conseguire molto di ciò che si desidera e che, per ragioni varie, non sarebbe nelle circostanze altrimenti conseguibile.

La legittimazione di questo metodo alternativo come mezzo per cambiare nella sostanza la Costituzione si trova, sul piano della teoria generale, per chi creda nel fondamento razionale dei valori che compongono il sistema politico-giuridico ultimo prodotto della civiltà occidentale, nel fatto che attraverso esso si può cercare di promuovere utilmente qualcuno di quei valori, con opera di intelligente e continua rielaborazione del dato normativo da parte degli applicatori; senza che essi debbano restare paralizzati davanti all'*idolum* (o finzione idolatrica) del popolo, sovrano assoluto e unica fonte originaria del diritto, che avrebbe parlato ponendo la Costituzione come legge suprema, inderogabile, e in essa le sole regole ammesse per apportarvi modificazioni (*idolum*, questo, che, nella sua formulazione più matura, è il frutto di una bastarda coniugazione della dottrina giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento con l'ideologia politica del radicalismo democratico: un frutto ripieno di veleni, tra cui quello della tendenziale deresponsabilizzazione etico-politica degli applicatori della Costituzione. Costoro, delle scelte interpretative che ad ogni momento compiono, sia che si attengano a significati originari della Costituzione, sia che avviano "trasformazioni", dovranno invece sempre rispondere davanti al vero ultimo giudice loro, che è il tribunale della civiltà, in base alle richieste che essa ci pone, di volta in volta, nelle condizioni storiche date)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Per chi tema che questa proclamata autonomia di servizio ai valori della civiltà troppo sacrifici dei diritti del popolo in un ordinamento democratico, valgano le osservazioni che seguono.

Va tenuto presente che le "trasformazioni informali" della Costituzione restano pur sempre collegate, quanto a loro radicamento e durata, negli ordinamenti giuridici democratici, all'esistenza di un certo consenso del popolo, senza il quale non potrebbero



Resta da notare, per chi voglia completare la collocazione della Costituzione italiana nel quadro sistematico del contemporaneo modello della democrazia sociale, che essa, nella sua presente conformazione concretamente operativa, appartiene, come per lo più gli altri ordinamenti costituzionali europei, a quella sottoclasse del modello in cui sono particolarmente accentuati valori “sociali”. Il modello include possibili diverse versioni. Distinta da quella europea sta la versione americana, ove più rilevano invece i valori delle libertà economiche (benché ormai certo non con la posizione di pieno dominio che era loro propria in epoca liberale).

**10.** In questi appunti a margine del libro di Bartole ho arditamente

---

affermarsi: un consenso magari meno ampio di quello necessario per le revisioni formali, ma pur sempre effettivo. Le “trasformazioni” iniziate e messe in opera dai Poteri politici dello stato provengono da Autorità che sono, in democrazia, soggette al periodico giudizio popolare, nelle elezioni. Si può supporre che le iniziative trasformatrici, attuate da quelle Autorità, esprimano una volontà non discara alle maggioranze che le hanno elette; e che, se le innovazioni costituzionali così introdotte dispiacessero a successive maggioranze, queste saprebbero ottenere, dai Poteri, opportune correzioni o l’abbandono delle innovazioni. Diverso è il caso delle Corti costituzionali, che non sono organi elettoralmente responsabili. E tuttavia bisogna ricordare che la loro composizione dipende tutta o in gran parte da nomine fatte dai Poteri politici e per lo più per mandati non a vita ma a termine: onde è verosimile che anche le Corti finiscano più o meno per riflettere, alla lunga, le opinioni e i sentimenti che via via prevalgono in seno alla società. D’altronde, le Corti possono, da un lato, difendere il significato originario o i significati acquisiti dalla Costituzione contro i tentativi dei Poteri politici di imporre una qualche visione nuova dei valori costituzionali: ma la storia dimostra che, se la spinta elettorale dietro le scelte dei Poteri è sufficientemente forte e persistente, la resistenza delle Corti è destinata alla fine a cedere (il caso americano è per questo rispetto esemplare). D’altro lato, può accadere che siano le Corti stesse, di loro iniziativa, a promuovere rinnovamenti informali della portata operativa delle Costituzioni: ma anche in questa eventualità la “lettura innovativa” della Carta (rispetto al suo significato originario o rispetto a quelli successivamente acquisiti) può avere alla lunga successo solo se incontra quanto meno l’acquiescenza dei Poteri politici, i quali alle elezioni rispondono al popolo. Insomma: le “trasformazioni informali” non godono di un consenso popolare diretto, solenne e altamente qualificato come (di regola) le revisioni formali della Costituzione: ma, da qualunque parte esse provengano, se il regime è democratico v’è pur sempre un significativo dialogo indiretto tra esse e il popolo, il quale rimane in posizione di controllo (e a lui spetta in definitiva, di fatto, l’ultima parola).

superato i confini che segnano il territorio dell'anticamera della storia, e mi sono addentrato in profondità in quello della storia nel senso più pieno della parola. Ho cercato di tracciare a grandi linee le tappe dell'evoluzione della nostra Costituzione intesa realisticamente come insieme di principi concretamente operativi, dal momento della sua genesi alle successive minori e maggiori sue trasformazioni (senza peraltro di certo esaurire nell'elencazione il vasto numero di queste ultime). Ho anche segnalato alcune possibili cause di quella lunga evoluzione e del suo andamento tortuoso e il posto dell'intera vicenda nel quadro della evoluzione per modelli del costituzionalismo occidentale. Ma, nonostante questa grande fuga in avanti, il sottotitolo del saggio deve restare fermo: si tratta solo di appunti stimolati dalla lettura di un libro ispirato a una visione realistica del diritto; appunti che riferiscono i risultati di una prima, approssimativa, sommaria esplorazione di un territorio ampio e poco conosciuto, ove (è mia impressione) si ha quasi paura ad avventurarsi. Benché convinto della plausibilità delle rilevazioni compiute, sono consapevole d'altronde della loro provvisorietà ed anche opinabilità e magari contestabilità. Ed è per questo che tengo molto al titolo principale del saggio: *questi appunti vogliono soprattutto essere un invito, anzi una perorazione, affinché costituzionalisti e storici del diritto si addentrino nell'esame globale, da un punto di vista realistico, della evoluzione storica della Costituzione repubblicana, cosicché si possano avere nozioni più sicure dei suoi andamenti, delle loro cause e degli approdi a cui essi hanno condotto.*

Le ragioni per cui è di grande interesse acquisire nozioni scientificamente accertate in questo campo sono molteplici – culturali e politiche – e non mi soffermerò a richiamarle. Ma ce n'è una che ha a che

vedere più direttamente con una branca particolare del lavoro dei giuristi e mi par giusto farne breve menzione. Essa è intrecciata probabilmente con una delle cause per cui la storia della evoluzione della Costituzione repubblicana ha finora attratto molto poco l'attenzione di studiosi competenti.

Bartole ha notato che i nostri costituzionalisti sembrano di solito ritenere che di interpretazioni della Costituzione ce ne sia una sola corretta (quella che essi propongono), ricavabile con un lavoro sul testo della Carta e sulle altre leggi costituzionali formali, condotto con gli strumenti neutrali della logica giuridica. La Costituzione consisterebbe in un ente ideale che si offre allo studio imparziale del giurista ed è da questi oggettivamente conoscibile; vietato a lui iniettare nella sua opera conoscitiva valutazioni etico-politiche che ne inquinino la purezza. È questa una concezione che ha radici nella mentalità positivista stata dominante (e per comprensibili ragioni) in epoca liberale, e che oggi però pochi giuristi affermerebbero apertamente descrivere in modo adeguato la loro attività di interpretazione rivolta a rielaborare il dato normativo per fornire una guida appropriata alle Autorità applicative. Respinta sul terreno delle dichiarazioni ufficiali, la concezione esercita tuttavia ancora una attrazione irresistibile per la mente di moltissimi giuristi, i quali in pratica le si uniformano nelle loro operazioni interpretative di quel tipo e la danno di solito per tacitamente scontata nei ragionamenti connessi. Si capisce allora perché al costituzionalista così impostato interessi poco la storia delle evoluzioni della Costituzione “vivente”, e dei motivi politici e culturali per cui la portata del testo ha subito nel tempo questa o quella “trasformazione informale”, e dei modi e delle sottili vie per cui essa si è realizzata. Dato che per lui la Costituzione ha un solo

significato corretto, le diverse versioni di cui essa si è via via rivestita nella concretezza delle sue successive applicazioni pratiche gli si presentano, in prevalenza, come “errori”, più o meno grandi nella misura in cui esse si discostano dall’unica versione che gli pare giusta. I motivi di quegli infelici discostamenti gli sembrano appartenere, non al vibrante mondo della vita etico-politica e culturale della collettività, meritevoli quali sono di considerazione e di giudizio sotto tale punto di vista, ma più o meno alla sfera della mera patologia giuridica (se non dei “tradimenti colpevoli”).

Una storiografia pienamente sviluppata, penetrante e di grande respiro, che esponga in modo tecnicamente raffinato le particolari evoluzioni della Costituzione applicata e la colleghi ai grandi svolgimenti della politica, delle culture, dell’economia, nazionali e ultranazionali, arricchirebbe in molte direzioni le consapevolezze delle classi dirigenti del paese. Ma potrebbe anche avere un effetto molto utile sull’opera dei costituzionalisti “pratici” (di coloro cioè che sono impegnati, non a descrivere la storia costituzionale passata, ma a “spiegare” la Costituzione alle Autorità che devono decidere).

Mettere dinnanzi a quei costituzionalisti le prove convincenti che fin dalla loro prima applicazione i significati originali della Costituzione hanno subito qualche adattamento, ragionevolmente necessario per venir incontro, secondo un certo giudizio, ai bisogni al momento del paese; che successivi adattamenti si sono imposti così da trasformare, anche intensamente, senso e portata di disposizioni normative restate immutate e addirittura per alcune parti lo spirito stesso complessivo del documento; che a quest’opera di adattamento e trasformazione ha recato, col consiglio, un apporto poderoso la dottrina giuridica costituzionalista, la quale, parlando dell’unico significato “vero” della Costituzione, ha sotto sotto recepito pulsioni attuali

avvertite dalla collettività, le ha filtrate a suo modo e giudizio, e le ha trasmesse, fuse nel dato normativo rielaborato, a chi toccava decidere: mettere tutto questo dinnanzi a quei costituzionalisti può contribuire a scuoterli dal loro, mezzo finto, mezzo inconsapevole, “sonno” dogmatico, e a convincerli a smettere di mascherare e occultare l’inevitabile, doveroso e decisivo momento di scelta etico-politica che presiede al loro lavoro di consiglieri del Principe.

La storia, debitamente conosciuta, rende impossibile pretendere che il richiamo compiuto ai genuini significati originari delle norme costituzionali per imporre una certa interpretazione d’esse, da valere attualmente, possa da sola bastare a giustificare quella scelta: perché, quando quella invocazione è stata compiuta e accolta nella storia, lo è stata sempre in quanto l’attaccamento o il ritorno a quei significati coincideva al momento con complessive, prevalenti ragioni di giustizia e di convenienza.

La storia, debitamente conosciuta, rende anche impossibile pretendere che una “trasformazione”, pur fermamente consolidatasi, del significato e della portata di norme costituzionali, possa vincolare futuri interpreti-applicatori in modo inflessibile: perché la storia dimostra che si danno, con le modalità dovute, correzioni e anche cancellazioni di fermissime versioni della Costituzione, credute insuperabili, quando la cosa appaia invece conveniente e giusta.

Insomma la storia, debitamente conosciuta, pone in chiaro – a rinforzo di ciò che insegna la più plausibile teoria filosofica – che non c’è una Costituzione ente ideale esistente a sé, separata dagli atti dei suoi utilizzatori; esistono solo interpretazioni della Costituzione, distribuite nel tempo (quella iniziale dei suoi autori e quelle dei vari successivi applicatori);

e che, per conoscerle nella loro consistenza, occorre l'indagine metodica e spregiudicata dei giuristi-storici, mirante a descriverle-narrarle secondo verità (importa sapere cosa sia realmente accaduto).

Ma la storia, sempre debitamente conosciuta, pone anche in chiaro – sempre a rincalzo della teoria filosofica – che quando si passa dal conoscere al decidere per il futuro, il valore controllante ultimo è quello della giustizia e della convenienza, e che il vincolo, pur sempre esistente per gli applicatori e per i loro consiglieri, del dato normativo e delle loro successive interpretazioni, è un vincolo relativo, da modulare, secondo accorti calcoli, in ordine a ciò che è il meglio per la collettività. Ciò è quanto la storia mostra accadere in tutti i casi in cui non sia perduto il senso equilibrato dell'agire secondo ragionevolezza.

Una buona storiografia in tema di evoluzione della Costituzione repubblicana come realtà operativa potrebbe dunque oltretutto indurre finalmente i costituzionalisti, consiglieri del Principe, a presentare per disteso le vere ragioni che stanno a monte delle loro proposte di lettura della Costituzione, i controllanti valori etico-politici cui essi aderiscono, e a discuterne all'aperto la problematica validità; potrebbe cioè servire a dare per rimbalzo vera struttura “scientifica” – alla maniera particolare e specifica che si attaglia a questa forma del sapere – anche alla seconda branca, quella “pratica”, della scienza del diritto.