Il presente numero è stato stampato
con il contributo della Fondazione CARIPT

FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
DI PISTOIA E PESCIA

Copyright © 2018 by Istituto Storico della Resistenza
e dell'età Contemporanea in Provincia di Pistoia

I.S.R.Pt Editore
Sede legale: Piazza S. Leone 1 - 51100 Pistoia
Ufficio, archivio e biblioteca: Viale Petrocchi, 159 - Pistoia 51100
Tel e Fax 0573 359399

In copertina: 2 giugno 1946, il voto per l'assemblea costituente e il referendum monarchia-repubblica

Il logo dell'Istituto è opera del pittore pistoiese Paolo Tesi e raffigura il monumento equestre a Garibaldi situato nell'omonima piazza cittadina.

Traduzioni, saggi e articoli editi su QF non esprimono necessariamente il punto di vista della redazione, impegnando unicamente gli autori dei testi, che vengono pubblicati al fine di arricchire, attraverso l'informazione, la conoscenza di una memoria storica che QF vuole preservare portandola alla valutazione e alla comprensione critica delle nuove generazioni.

QUADERNI DI
FARESTORIA

PERIODICO DELL'ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA
E DELL'ETA' CONTEMPORANEA IN PROVINCIA DI PISTOIA

ANNO XX, N. 1
GENNAIO - APRILE 2018

COSTITUZIONE E STORIA DELL'ITALIA REPUBBLICANA

Presentazione

ROBERTO BARONTINI — PRESIDENTE DELL'ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA E DELL'ETÀ CONTEMPORANEA IN PROVINCIA DI PISTOIA — 5

Saggi

FILIPPO MAZZONI — Le elezioni per l'Assemblea costituente e i quattro costituenti pistoiesi — 9

GIUSEPPE MOBILIO — Il sistema politico-istituzionale dell'Italia repubblicana: alcuni insegnamenti ancora attuali dei Padri costituenti — 29

DOMENICO SANTAGATI — L'applicazione della Costituzione nella storia della Repubblica — 37

STEFANO BARTOLINI — Diritti e realtà del lavoro nel secondo dopoguerra — 51

GIULIANA LASCHI — L'Europa senza Costituzione — 65

PAOLO CARRETTI — Eguaglianza e diritti sociali — 73

Recensioni: *Pietro Romiti, Stefano Bartolini, Daniela Faralli* — 85

QUADERNI DI
FARESTORIA

Presentazione

di Roberto Barontini

Presidente

dell'Istituto Storico della Resistenza
e dell'età Contemporanea in Provincia di Pistoia

Avendo deciso di dedicare un numero dei QF alla Costituzione, abbiamo fatto un atto coraggioso ma importante e necessario. Due anni fa dedicammo Scenari del XX secolo alla Costituzione, vi parteciparono 800 studenti, era il periodo del Referendum costituzionale. Quei giovani capirono, si interessarono e alla fine dissero che loro non potevano votare ma avrebbero detto ai loro genitori come votare. Tutti i contributi di questo numero di QF sono (e lo dico senza piaggeria) di ottimo livello. Fare la storia della Costituzione è compito degli storici e i nostri relatori hanno svolto questo compito in maniera esemplare.

Io vorrei però estrapolare dal lavoro fatto, con questa premessa, alcune considerazioni di carattere prevalentemente politico, anche perché la nostra Costituzione, una delle più belle del mondo, nacque dopo la temperie della guerra, del fascismo e col compito di far rinascere la democrazia nel nostro Paese.

Due sono i motivi ai quali mi sono ispirato per giustificare questa mia posizione. Sono motivi di carattere politico ed etico. Il primo motivo è rappresentato dal fatto che durante la Costituente ci fu un cambio radicale della struttura politica del nostro paese. Il PCI e il PSI non fecero più parte del governo e pertanto nacque e si consolidò un Parlamento dove il rapporto tra maggioranza e minoranza diventava pregnante e sconvolgente. Nonostante questo, i nostri costituenti continuarono a sedere in quell'aula che non era quella sorda e grigia di Mussolini, ma il tempio della democrazia, e si verificò un percorso che portò a una quasi unanime approvazione e costituito da confronti e non scontri. Confronti anche duri ma sempre svolti attraverso il rispetto del pensiero e della politica altrui.

Il secondo motivo, riportato in maniera ineccepibile da Francesco Barbagallo nel suo libro *La formazione dell'Italia democratica - dal '43 al '48*, è costituito dal fatto che la Costituzione è "nata dalla Resistenza" e quindi è nata in un momento storico in cui ideologie contrapposte ma tutte, sia pur in maniera diversa profondamente e ineludibilmente antifasciste, contribuirono a costruire una Costituzione di grande spessore morale, culturale e intransigente verso ogni forma di fascismo e di totalitarismo.

Quanto detto prima desidererei documentarlo, partendo dall'analisi di alcuni articoli della Costituzione.

L'art. 1 al secondo comma dichiara che «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Se ci si fosse fermati alla prima parte del comma la nostra Costituzione avrebbe potuto essere definita "populista", il che sarebbe stato deleterio proprio in un periodo in cui populismo e nazionalismo rischiarono di imperare. Ma la sovranità si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

L'art. 3 rappresenta una immensa testimonianza del valore dell'uguaglianza e della dignità umana. Nel secondo comma si legge che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»: la parola «persona umana», che sostituì durante il dibattito la proposta di, prima, «lavoratori», poi «cittadini» e «uomini», nacque e fu approvata per un alto dibattito sul valore della persona umana, rappresenta una sintesi tra una concezione materiale e spirituale dell'uomo e quindi anche del cittadino. Tutto questo rappresentò il frutto e la conclusione di una discussione di alto livello culturale, etico e anche politico frutto del pensiero del personalismo di Mounier, Maritain e altri.

Il dibattito sull'art. 7 della Costituzione rappresentò un esempio (che può essere apprezzato o non apprezzato) di realismo politico. Nella *Commissione dei 75* la maggioranza dei commissari e dei costituenti decise di respingere la proposta democristiana che proponeva che lo Stato e la Chiesa cattolica fossero ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani. I loro rapporti erano regolati dai Patti lateranensi.

La Commissione, pertanto, a maggioranza decise di respingere questa proposta e soprattutto lo decisero, insieme agli azionisti, ai socialisti e ai repubblicani, i comunisti - rappresentati da Togliatti, Iotti e Scoccimarro. I costituenti pertanto entrarono i aula sicuri di respingere l'articolo. Togliatti però, fra la sorpresa di molti e lo sgomento di altri, parlò per quaranta minuti contro l'articolo ma da ultimo disse che l'avrebbe approvato. Togliatti sapeva che gli italiani, specialmente nel sud, erano ossequiosi verso la religione cattolica e quindi anche verso il Vaticano e pertanto non voleva confliggere con loro.

L'art. 11 stabilisce che l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Questo articolo è un inno alla pace e alla convivenza pacifica dei popoli. Mi viene però fatto di pensare a eventi sui quali non riesco, e mi dispiace dirlo, a dare un giudizio convinto. Il bombardamento di Belgrado da parte delle forze della NATO, comprese quelle italiane, avvenuto per colpire un paese dove la tragedia di Srebrenica rappresentava la punta dell'iceberg, è giustificabile o no? Confesso, e mi dispiace, che non riesco a dare una risposta. Vorrei soffermarmi anche sull'art. 32, «la Repubblica tutela la salute dei cittadini anche nell'interesse della collettività. […] Nessuno può essere sottoposto a trattamento terapeutico senza il consenso, se non per motivo di legge e

anche in questo caso con il rispetto della dignità della persona umana».

Il nostro Istituto propose di mettere all'ingresso del nuovo ospedale una targa con l'articolo 32. La targa fu messa due anni dopo. Il problema era il secondo comma, per gli atroci episodi di Welby ed Eluana.

Nella Costituzione della Repubblica italiana, nella parte dove si scrive del ruolo della magistratura dall'articolo 101 in poi, viene espresso il concetto che la giustizia «è amministrata in nome del popolo e i giudici sono soggetti soltanto alla legge». Su questo concetto Piero Calamandrei inserisce in maniera magistrale e fondamentale il ruolo della scuola. Egli disse che la ripartizione dei poteri, garantita dall'indipendenza del potere esecutivo, legislativo e giurisdizionale è rappresentata dal fatto che il Parlamento consacra in formule legali i diritti del cittadino e la magistratura e la Corte costituzionale difendono questi diritti. Ma la coscienza dei cittadini è creazione della scuola; dalla scuola dipende come sarà domani il parlamento, come funzionerà domani la magistratura: cioè quale sarà la coscienza e la competenza di quegli uomini che saranno domani i legislatori, i governanti e i giudici del nostro Paese.

L'ultima parte del QF è dedicata all'Europa; la professoressa Laschi ha affrontato il tema dell'unità europea e della Costituzione europea, che non si è mai realizzata perché Francia e Olanda respinsero l'idea della Costituzione europea con un referendum. Nel manuale di diritto e politica e storia dell'Unione europea, edito a cura di Roberto de Quirico, si affronta il problema della democrazia e dell'anti-europeismo. Si discute della «questione del gap democratico, questione di grande importanza perché attorno ai dubbi della democraticità dell'Unione europea orbita una parte importante del dibattito sull'anti-europeismo, cioè sul processo di integrazione europea […]. Le principali forme di anti-europeismo si basano sulla contestazione di specifici aspetti del processo integrativo. Uno di questi aspetti, anche se non il più importante, è la natura laica del processo d'integrazione e la negazione delle radici cristiane dell'Europa e della cultura europea.»

Nel frontespizio del libro di Adolfo Battaglia, *L'età post-atlantica*, si legge che «Trump ha messo in crisi lo spirito di cooperazione che da un secolo legava gli Stati uniti e l'Europa. Ne ha preso atto per prima la Cancelliera tedesca, marcando con coraggio la fine dell'età atlantica e le difficoltà interne all'Unione europea. Nazionalismo, protezionismo, dubbi, barriere e muri sono ricomparsi in tutto il vecchio continente. Gli interrogativi sul suo futuro si fanno ansiosi: riuscirà l'Europa a superare la sua crisi? Forse sì, forse no. Dipenderà dalla determinazione della sua classe dirigente. Il tempo delle decisioni è ormai arrivato.»

Nel suo discorso ai giovani sulla Costituzione, discorso pronunciato da Piero Calamandrei a Milano, nel salone degli affreschi della Società umanitaria, quest'ultimo disse: «se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate sulle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove fu-

rono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione.»

Le elezioni per l'Assemblea costituente e i quattro costituenti pistoiesi

DI
FILIPPO MAZZONI

Nella tarda serata del 25 luglio 1943, nell'ora in cui gli abitanti dei grandi centri urbani erano soliti chiedersi se avrebbero passato una ennesima notte nei rifugi antiaerei, l'EIAR, interrotte le trasmissioni, diffondeva un comunicato straordinario. Il Cavaliere Benito Mussolini aveva presentato le dimissioni da capo del governo, e il Re, accettatele, aveva nominato al suo posto il Generale Pietro Badoglio.

Così dopo ventun anni di vita crollava il Regime fascista e il Re riassumeva interamente quelle funzioni che lo Statuto albertino gli attribuiva e che, pur formalmente conservatesi, si erano gradualmente indebolite davanti al crescere del potere dittatoriale.

Si tentava quindi di ripristinare le guarentigie statutarie, con il principale e più significativo atto rappresentato dal Decreto legge 2 agosto 1943. In particolare, nello stesso si stabiliva lo scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e la convocazione di un Assemblea Costituente eletta dal popolo italiano entro quattro mesi dalla conclusione delle operazioni belliche.

La caduta del Regime conduceva alla formazione del ministero Badoglio e successivamente alla firma dell'armistizio con gli Alleati, annunciato la sera dell'8 settembre. Da un lato il Re con la sua famiglia e lo stesso Badoglio fuggivano a Brindisi mentre dall'altro l'esercito cercò di opporre resistenza ai tedeschi ma mancando di qualsiasi coordinamento fu costretto a cedere ben presto e con esso anche quei gruppi di cittadini che, armatisi, lo avevano affiancato.

Ciò che avvenne a Roma accadde su più vasta scala in tutto il resto del Paese. Lasciate senza guida dal comando supremo e circondate in seguito ad attacchi di sorpresa, le unità, che dopo tre anni di guerra erano in condizioni precarie e mancavano di tutto, si arresero ai tedeschi o si sciolsero nella più completa confusione.

Nel frattempo, a fronte dell'occupazione militare che dilagava in buonissima parte del territorio nazionale, si formarono i primi gruppi di resistenza che poi nel corso delle settimane successive assumeranno le caratteristiche di vere e proprie forma-

zioni tali da svolgere un ruolo importante se non decisivo nella lotta per la liberazione.

Accanto alle vicende militari non possiamo tralasciare le vicende politiche che caratterizzarono il periodo tra il 1943 e il 1946. Inizialmente assistiamo ad un dibattito rispetto alla questione istituzionale, questione che tornerà al centro della discussione politica subito dopo la conclusione del conflitto anche se non mancarono e non mancheranno posizioni diverse anche tra i partiti del CLN (Comitato di Liberazione Nazionale).

Socialisti e azionisti si schierarono fin da subito contro la Monarchia accusata di rappresentare l'ostacolo maggiore per la rinascita morale e civile della società italiana. Diversamente i comunisti, pur condividendo le stesse opinioni, ritenevano prioritario sconfiggere il nemico nazifascista.

Costituzionalmente ostile alla Monarchia era il partito repubblicano, in virtù della sua storia e del suo "DNA" politico, mentre i liberali operarono una distinzione tra la validità dell'istituto monarchico e le colpe della stessa. La DC infine manteneva un atteggiamento neutrale.

La diatriba sulla successione reale monopolizzò il dibattito politico per un certo periodo di tempo e anche le stesse forze politiche facenti parte del CLN non arretrarono di un millimetro circa l'abdicazione di Vittorio Emanuele III. Lo stesso Congresso dei CLN che si svolse a Bari nel gennaio 1944 si concluse con un nulla di fatto, poiché nell'assise non emersero elementi e circostanze tali da far sbloccare la situazione. I lavori congressuali si conclusero con l'approvazione di una mozione presentata dalla Democrazia Cristiana nella quale si poteva leggere quanto segue: «*quale presupposto innegabile della ricostruzione morale e materiale italiana […] la necessità di pervenire alla composizione di un governo coi pieni poteri […] e con la partecipazione di tutti i partiti rappresentanti al congresso*».

Lo stallo sarà superato soltanto con il ritorno in Italia di Palmiro Togliatti il quale a Salerno nel corso del Consiglio Nazionale del PCI sottolineò la necessità di dare vita ad un governo di carattere transitorio, un governo capace di realizzare l'unità nazionale contro nazisti e fascisti. Il vero obiettivo era la liberazione del Paese mentre il problema istituzionale sarebbe stato risolto con l'elezione di un'assemblea costituente a suffragio universale all'indomani della guerra.

Il primo effetto provocato dalle dichiarazioni del leader comunista fu la formazione, il 22 aprile 1944, di un nuovo Governo seppur presieduto ancora da Badoglio ma con la partecipazione dei partiti del CLN. Con la liberazione di Roma il ministero Badoglio si dimetteva e veniva sostituito da Bonomi, che presiedeva un esecutivo formato ancora dai partiti del CLN. Il primo atto del nuovo ministero sarà dato dall'emanazione del Decreto legislativo luogotenenziale n. 151 nel quale si stabiliva che alla fine del conflitto sarebbe stata eletta un'assemblea costituente per scegliere la nuova forma di Stato e preparare la nuova costituzione, e attribuiva la funzione legislativa

al Governo, che fino all'elezione del nuovo parlamento avrebbe emanato decreti legge sanzionati dal luogotenente.

Per il giurista del PdA Piero Calamandrei si trattava di un atto rivoluzionario che interrompeva «ogni continuità costituzionale col regime precedente» perché il luogotenente, firmando il decreto, riconosceva il superamento dello Statuto Albertino e rimetteva alla volontà popolare la decisione sulla forma istituzionale.

Nel frattempo, il conflitto proseguiva e le forze partigiane accusavano un momento di crisi, rappresentato anche dal proclama Alexander, ma nelle settimane successive riprendevano lo slancio e lo smalto precedente e contribuivano in maniera decisiva alla liberazione del suolo italico dal nemico tedesco. Il 25 aprile 1945 l'Italia era liberata.

Nelle settimane precedenti l'insurrezione di fine aprile con apposito decreto il Governo aveva istituito la Consulta Nazionale, organismo rappresentativo delle forze politiche antifasciste, comprendendo non soltanto persone indicate dal CLN ma anche rappresentanti indicati dalle associazioni sindacali, combattentistiche, culturali, professionali e tecniche. Essa aveva e avrebbe avuto il compito di esprimere pareri sui problemi generali e sui problemi legislativi sottoposti ad essa dal Governo. Il parere, secondo quanto previsto dal decreto, era obbligatorio in materia di bilancio e sui rendiconti consuntivi dello Stato, in materia di imposte e sulle leggi elettorali.

L'istituzione della Consulta nazionale si accompagnò alla nascita del ministero della Consulta nazionale e di quello per la Costituente.

Al tema dell'Assemblea costituente si contrappose quello della "questione istituzionale" cioè la scelta tra monarchia e repubblica. La scelta sarebbe stata demandata all'organismo assembleare oppure i cittadini e le cittadine avrebbero scelto la forma del futuro Stato? Tra le due ipotesi alla fine prevarrà quella referendaria, ipotesi ben vista dalla casa reale convinta di avere un largo consenso nel Paese.

La scelta adottata fu lungimirante poiché da un lato consentì alla DC di chiedere e ottenere il consenso di un elettorato, specie al Sud, largamente favorevole alla Monarchia; sia perché consentì all'Assemblea di predisporre la Costituzione senza dover affrontare, dividendosi, tale questione preliminare, che in un caso diverso avrebbe dovuta essere assunta in un ambiente ancora caratterizzato dalla sopravvivenza Monarchica[1].

La discussione sul futuro Stato non aveva fatto venir meno la necessità di giungere all'istituzione di un Assemblea costituente, e ciò lo si evince anche da una serie di contributi e articoli apparsi su diversi organi di stampa e non a caso negli stessi si poteva leggere che dalla Costituente sarebbe uscita la Repubblica e che il Governo dei

[1] V. Onida, *Questioni costituzionali della transizione italiana* (1943 – 1947), in G. Formigoni, D. Saresella (a cura di), 1945. *La transizione del dopoguerra*, Roma, Viella, 2017, pp. 91-92.

partiti antifascisti è salito al potere con l'impegno di convocare detta Assemblea.

Sull'*Avanti* (organo del PSI) si evidenziava che la prima, la più essenziale, delle preoccupazioni socialiste era che la Costituente si riunisse entro l'anno e cioè entro la conclusione del 1945, il che significava che il popolo italiano sarebbe stato chiamato ad eleggerla in novembre. Per i socialisti era indispensabile votare ma le consultazioni dovevano riguardare la Costituente non le amministrazioni comunali. Non particolarmente distante da queste idee era *L'Unità* (organo del PCI) la quale senza tanti giri di parole affermava che il ritardo delle elezioni per l'Assemblea costituente nascondeva una precisa volontà di far ritardare il più possibile la manifestazione popolare, la liquidazione della Monarchia, la costituzione di un governo omogeneo, capace di realizzare un programma preciso e deciso.

All'indomani del 25 aprile si formava il governo presieduto da Ferruccio Parri, che resterà in carica fino al novembre 1945 per poi essere sostituito dal primo ministero De Gasperi. Il primo atto riguardò la ricostituzione delle amministrazioni locali che avvenne in due turni, il primo tra il 10 marzo e il 7 aprile 1946. Come ci ricordano le cronache dell'epoca, tanti cittadini e cittadine si affollarono ai seggi dislocati nei quasi seimila comuni chiamati al voto. C'era emozione, c'era voglia di esprimere liberamente la propria scelta, c'era la prima volta delle donne in termini di elettorato attivo e passivo. Il 7 aprile la maggioranza dei comuni italiani aveva ormai un'amministrazione che è espressione della libera volontà popolare. La DC si affermava come primo partito; a una certa distanza si collocavano il PCI e il PSI con una consistenza quasi uguale, anche se con una prevalenza dei socialisti. Erano queste le forze che si costituivano come grandi partiti di massa, raccogliendo il consenso di quasi tre quarti della popolazione italiana. Il PLI conservava consensi solamente nel mezzogiorno, dove conseguiva una notevole affermazione l'Uomo Qualunque. Gli azionisti quasi scomparivano nel confronto elettorale, mentre un relativo successo otteneva il PRI che non aveva partecipato ai CLN per la pregiudiziale istituzionale.

A livello locale, nelle consultazioni amministrative della primavera e dell'autunno 1946 la sinistra conseguì la maggioranza nei seguenti comuni della provincia di Pistoia: Abetone, Agliana, Buggiano, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano, Montale, Montecatini Terme, Pescia, Pieve a Nievole, Pistoia, Ponte Buggianese, Tizzana (Quarrata), Sambuca, San Marcello Pistoiese e Uzzano. La DC si aggiudicò le amministrazioni di Cutigliano e Marliana mentre una lista indipendente di destra ebbe la meglio a Piteglio.

Contemporaneamente alle elezioni amministrative fu predisposto il decreto che stabiliva in 573 il numero di deputati da eleggere con scrutinio di lista e recupero dei voti residui nel collegio unico nazionale. Con ciò si favorivano le formazioni politiche più piccole e contestualmente si gettavano le basi per un pluripartitismo, aspetto che

caratterizzerà la storia politica repubblicana almeno fino al 1993.

Il 16 marzo 1946 con apposito decreto si stabiliva l'indizione del Referendum per la scelta tra monarchia e repubblica da svolgersi in contemporanea alle elezioni per l'Assemblea costituente. Nel decreto si prevedeva che il potere legislativo restasse nelle mani governative, eccetto le leggi elettorali e di approvazione dei trattati internazionali, argomento di pertinenza assembleare. A sua volta l'Assemblea avrebbe dovuto provvedere all'elezione del Capo provvisorio dello Stato il quale restava in carica fino alla nomina del Capo dello Stato secondo quanto previsto dalla Costituzione approvata.

Una volta conclusa la prima tornata elettorale amministrativa gli sforzi dei principali partiti furono indirizzati all'importante e decisivo appuntamento del 2 giugno.

Circa i programmi elettorali per l'Assemblea costituente i comunisti rivendicavano la trasformazione dello Stato italiano in una repubblica democratica dei lavoratori del braccio e della mente, il diritto al lavoro e all'istruzione, la parità di diritti per i due sessi, la limitazione della proprietà, l'autonomia amministrativa ed economica alle regioni, la riforma agraria e quella industriale.

I socialisti a loro volta proponevano tra l'altro l'istituzione dei Consigli di gestione, la risoluzione integrale del problema della previdenza sociale e dell'assistenza sanitaria, la riforma della scuola, la parità della retribuzione sul lavoro tra uomo e donna, l'assistenza sociale all'infanzia.

Gli azionisti insistevano sui poteri della Costituente in particolare sulla sovranità della stessa, sulla dichiarazione di decadenza della monarchia e sulla nomina da parte della Costituente del Governo provvisorio con i poteri del Capo dello Stato e del Governo, infine l'esercizio del potere legislativo da parte dell'Assemblea. Oltre a ciò auspicavano una costituzione rigida, l'affermazione dei diritti fondamentali di libertà e di lavoro, la repubblica presidenziale e la contestuale elezione a suffragio universale del presidente. Si auspicava l'attribuzione di poteri normativi agli Enti locali e norme per assicurare l'indipendenza della magistratura.

I repubblicani si dichiaravano favorevoli ad uno Stato decentrato e snodato e altresì per una semplificazione del sistema tributario, per la libertà e l'autonomia politica e amministrativa. In materia di diritti sostenevano la proposizione diretta di leggi e il referendum stabilito nella futura Costituzione. Infine, proponevano l'istruzione obbligatoria mentre in politica economica propendevano per la libertà commerciale, di iniziativa industriale e agricola.

La Democrazia Cristiana si distingueva per un programma che elevava un inno alla libertà e alla giustizia sociale. Lo stesso Gonella nell'illustrarlo sottolineava la libertà delle coscienze, di credere, professare e propagandare la fede, la stessa libertà della Chiesa, della persona, della famiglia, della scuola, libertà dal vizio, dalla tiran-

nide, dagli arbitri del potere, dal privilegio, dall'intolleranza, dal timore del bisogno, dall'ingiustizia sociale, dall'egoismo, libertà di lavorare, di possedere, di esercitare lo scambio.

Infine, il programma dell'Uomo Qualunque insisteva sulla ricostruzione morale e spirituale della società italiana, sulle libertà, su uno Stato fondato sul principio che il Governo è al servizio dei cittadini.

Queste erano le principali indicazioni programmatiche che condussero gli italiani e le italiane a scegliere il 2 giugno la forma istituzionale e i rappresentanti in sede di Assemblea costituente.

Come ci ricorda *Italia nuova* (organo del Partito democratico italiano) gli elettori e le elettrici affollarono le sezioni di buon'ora sin dalle sette, addirittura qualcuno dalle sei del mattino. Ciascun elettore era convinto di espletare il proprio diritto-dovere in tempi ragionevoli se non rapidi ma a poco a poco questa certezza e questa convinzione si sarebbe sciolta come neve al sole poiché in tanti constatavano che tutti avevano avuto la stessa idea. Molti si consolarono con le pagnottelle al prosciutto e con le bottiglie di aranciata e pertanto la "sagra" della democrazia fu un poco anche la grande giornata dei bibitai e delle bancarelle dei panini.

Alla festa della democrazia si presentarono con manifesta emozione anche le donne. Le mogli e le mamme si erano anch'esse messe in fila fin dalla mattina presto per essere libere per l'ora di pranzo, mentre le ragazze arrivarono più tardi «con l'abito della festa e le scarpette nuove».

Come ricordato in precedenza non eserciteranno soltanto il ruolo di elettorato attivo bensì anche quello passivo. Su 226 candidate solo 21 riusciranno ad entrare alla Costituente, ma le questioni politiche erano assai più complesse di quelle amministrative. La lista con il più alto numero di presenze femminili era quella del PCI con 68 candidate, poi veniva la DC con 30 e il PSI con 16. Rispetto alle candidature il maggior successo ci fu nella Democrazia Cristiana con 9 elette, lo stesso numero nel Partito comunista che però aveva presentato più del doppio di candidate e due donne furono elette fra le 16 candidate socialiste. Una fu invece eletta in rappresentanza dell'Uomo Qualunque.

Geograficamente venivano da tutta la penisola, in maggioranza sposate con figli, inoltre avevano tutte studiato conseguendo un diploma di scuola superiore se non anche il titolo universitario: infatti ben 14 su 21 avevano ottenuto il titolo accademico.

Tra le elette ci furono anche Bianca Bianchi e Teresa Mattei entrambe candidate nella circoscrizione elettorale Firenze-Pistoia. La prima venne eletta con oltre 15.000 voti di preferenza e ricoprì l'incarico di Segretario di Presidenza dell'Assemblea assieme alla collega Mattei.

Bianca Bianchi nel corso dei lavori assembleari intervenne sui temi delle pen-

sioni, della scuola e dell'occupazione. Già nella seduta del 22 luglio 1946 nell'ambito della discussione sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio affrontò il tema dell'adeguamento delle pensioni al costo della vita e il problema della scuola. Rispetto a quest'ultimo, riteneva che detta istituzione non era mai stata libera, contenendo elementi conservatori e reazionari. Lamentò il fatto che era una scuola priva di anima, che non era in grado di formare le coscienze e irrobustire il carattere. Fu critica nei confronti delle scuole private e manifestò la sua contrarietà alle sovvenzioni statali nei confronti delle stesse [2]. Conclusa l'esperienza costituente sarà candidata anche alle elezioni per il primo parlamento repubblicano risultando eletta nelle liste di Unità Socialista. Non parteciperà alle successive elezioni politiche e si dedicherà ai problemi della scuola e del mondo dell'educazione, fondando tra l'altro la "Scuola d'Europa", un centro che accoglie ragazze delle scuole elementari e medie, provenienti da tutta l'Italia centro – settentrionale. Dal 1970 al 1975 è vicesindaco e assessore alle questioni legali e agli affari generali del comune di Firenze. Muore il 9 luglio 2000.

Teresa Mattei venne anch'essa eletta nella circoscrizione Firenze-Pistoia con 5.299 voti di preferenza e come la collega Bianchi ricoprì il ruolo di Segretario dell'Ufficio di Presidenza. Nell'ambito della discussione del titolo III, del progetto di costituzione intervenne rispetto ai rapporti economici sostenendo la necessità che lo Stato tutelasse il lavoro minorile e riconoscesse i diritti delle donne lavoratrici. Nella seduta del 18 marzo 1947, durante la discussione sulle disposizioni di carattere generale del progetto di costituzione, sostenne con forza il diritto delle donne ad entrare in Magistratura, e si batté affinché le condizioni di lavoro assicurassero alla madre e al bambino un'adeguata protezione. Rivendicò per le donne «non solo il diritto, ma il dovere di lavorare» e dichiarò di essere contraria all'istituzione del «salario familiare»[3]

Fatto cenno al ruolo e al contributo di Bianca Bianchi e della stessa Teresa Mattei è opportuno ricordare che alle elezioni del 2 giugno presero parte ben 51 liste appartenenti a vari partiti, movimenti e raggruppamenti. Di queste soltanto 11 erano collegate con il Collegio Unico Nazionale e conseguirono quasi il 97% dei voti validi.

Le elezioni per l'Assemblea costituente decretarono il trionfo dei cosiddetti "partiti di massa" cioè della DC, del PSIUP e del PCI che raccolsero complessivamente il 75% dei consensi. Il 25 giugno 1946 si svolse la prima riunione dell'Assemblea costituente la quale elesse come Presidente Giuseppe Saragat (PSIUP) mentre nelle settimane successive fu stabilita la creazione della Commissione dei 75, a sua volta suddivisa in tre Sottocommissioni. Il 31 gennaio 1947 il progetto di Costituzione approdava in aula e alla fine dell'anno l'Assemblea approvava il tutto a larghissima maggioranza (453 voti a favore e 62 contrari). Il 1° gennaio 1948 entrava in vigore e l'11 maggio Luigi

2 M.T.A. Morelli, *Le donne della Costituente*, Bari, Laterza, 2007, pp. XXXIV-XXXV.

3 Ivi p. LXIII

Einaudi venne eletto alla Presidenza della Repubblica.

Nella circoscrizione elettorale Firenze – Pistoia oltre alle personalità precedentemente citate furono eletti anche Calogero Di Gloria (PSIUP), Palmiro Foresi (DC), Abdon Maltagliati (PCI) e Attilio Piccioni (DC). I suddetti avrebbero rappresentato i cittadini della provincia di Pistoia in quella sede. Chi erano coloro che furono chiamati a svolgere questo importante compito? Di che cosa si occuparono in quel prestigioso consesso?

Attilio Piccioni

Nasce a Poggio Bustone (Rieti) il 14 giugno 1892 da Luigi e Gaetana Fabiani che già hanno otto figli. Compiuti gli studi elementari nella stessa scuola dei genitori prosegue il percorso scolastico a Rieti per poi iscriversi alla facoltà di Giurisprudenza a Roma dove conseguì il titolo accademico. Allo scoppio del primo conflitto mondiale si arruola nei bersaglieri e al termine dello stesso si stabilisce a Torino dove conosce e poi si unisce in matrimonio a Carolina Marengo. Nel frattempo, si iscrive al PPI di Sturzo e partecipa al primo Congresso che si tiene a Bologna nel giugno 1919. Nello stesso anno si tennero le elezioni, in cui per la prima volta si votava con il sistema elettorale proporzionale e nelle quali il PPI conseguì il 20,6% dei voti e 100 seggi. Dall'8 all'11 aprile 1920 si svolse a Napoli la nuova assise congressuale ed in quella sede Piccioni sarà eletto consigliere della minoranza di sinistra.

Dopo la Marcia su Roma, Mussolini, fin dai primi mesi del suo Governo, inizierà una complessa azione mirante ad indebolire e a scompaginare il partito di Sturzo, obiettivo che fu raggiunto il 10 luglio 1923 in virtù delle dimissioni dello stesso.

Nel frattempo, Piccioni diventa direttore dell'edizione torinese del *Popolo*. Con il 3 gennaio 1925 tutto si complica ancora di più, il Regime assume sempre più caratteri dittatoriali e totalitari e conseguentemente non c'è spazio per gli antifascisti e per tutti coloro che si opponevano più o meno direttamente al fascismo.

Si trasferisce a Pistoia dove esercita l'attività forense e dove resta fino al 1939 per poi trasferirsi a Firenze. Con la caduta del regime e la conseguente ripresa dell'attività politica viene nominato segretario della DC toscana mentre nel 1945 diviene membro della Consulta nazionale.

Il 2 giugno 1946 viene eletto deputato alla Costituente dove si occupa del sistema delle autonomie e si batte per l'istituzione delle Regioni nel nostro ordinamento e ritiene che le elezioni di questo organismo debbano svolgersi contemporaneamente alle consultazioni per il primo Parlamento poiché questa è da considerarsi come il "punto cardine" che servirà a mutare in senso democratico l'ordinamento italiano.

Altresì si interessa della questione relativa alla formazione e composizione della seconda Camera che non dovrà essere un doppione della prima bensì espressione degli interessi regionali.

Viene eletto deputato alle elezioni per il primo parlamento repubblicano ed è nominato Vicepresidente del Consiglio, carica che ricopre dal 23 maggio 1948 al 27 gennaio 1950 assieme al ruolo di Ministro senza portafogli. Dal 27 gennaio 1950 al 26 luglio 1951 è Ministro della Giustizia nel sesto governo De Gasperi ed è di nuovo Vicepresidente del Consiglio e Ministro senza portafogli nel settimo governo De Gasperi, incarichi che mantiene fino al 17 agosto 1953. A partire dal gennaio 1954 è Ministro degli Esteri per poi diventare presidente del gruppo DC alla Camera.

Alle elezioni del 1958 viene eletto senatore ed è capogruppo a Palazzo Madama. Successivamente nel terzo e quarto governo Fanfani, dal luglio 1960 al giugno 1963, torna ad essere Vicepresidente del Consiglio. Lo stesso incarico, accompagnato dal Ministero degli Esteri, gli è attribuito nel primo governo Leone. Nei governi Moro, governi che contraddistinguono la legislatura 1963-1968, viene incaricato nuovamente Ministro senza portafogli ma con l'attribuzione di "particolari compiti politici".

Sarà nuovamente rieletto nel 1972 ma il suo entusiasmo e il suo interesse per la politica è diverso rispetto al passato. Il 10 marzo 1976 muore. La salma viene tumulata a Pistoia accanto alla moglie.

Palmiro Foresi

Nasce il 29 febbraio 1900 a Livorno da Pasquale e Elisa Cappelli, il primo macellaio l'altra casalinga. Frequenta il liceo classico e si laurea in fisica e successivamente in matematica. Vince il concorso pubblico come dirigente amministrativo della Provincia di Livorno. In seguito sarà direttore e insegnante di matematica alla scuola privata Giuseppe Guerrieri. Diventa dirigente dell'Azione Cattolica, manifesta la sua netta opposizione alle leggi razziali e inoltre in questo stesso periodo consegue la laurea in giurisprudenza.

Nell'estate del 1943 si trasferisce a Pistoia trovando ospitalità presso la frazione di Baggio, offre il suo sostegno morale alla lotta partigiana e contemporaneamente promuove una vera e propria scuola di formazione delle giovani generazioni, nella quale venivano insegnati i principi del cristianesimo e, allo stesso tempo approfondite le radici ideali e sociali della dottrina cattolica. In pieno periodo clandestino ebbe luogo nella parrocchia di San Rocco un ciclo di conversazioni da lui tenute con estremo rigore pedagogico, sul tema *Democrazia e sviluppo civile, sociale ed umano nella società.*

Il 22 settembre 1944 viene nominato vicepresidente del CPLN mentre nell'ottobre viene eletto segretario provinciale della DC.

Il 2 giugno 1946 viene eletto all'Assemblea costituente e sarà tra coloro che si impegneranno maggiormente nel corso della discussione assembleare e nelle commissioni. In particolare, si adopererà con grande impegno in favore della stesura dell'articolo 45 del dettato costituzionale, cioè quello che riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata.

Tra il 1946 e il 1948 è a fianco dei lavoratori della SACA i quali ottengono dal Consiglio di Stato il diritto di esercitare i servizi di trasporto pubblico precedentemente gestiti dalla LAZZI. Foresi partecipò anche alle iniziative politiche, sociali e culturali organizzate della DC di Bottegone.

Viene eletto deputato alle elezioni del 18 aprile 1948 e ciò lo condusse ad accrescere i suoi contatti con i cittadini pistoiesi; continuò a presentarsi alla gente con il suo atteggiamento cordiale e generoso e con i suoi noti modi gentili e affabili che comunicavano fiducia, coraggio e rispetto. Egli intensificò la sua attività in campo nazionale e provinciale. A Roma appoggiò con assiduità e competenza gli sforzi di De Gasperi e Piccioni prima e di Fanfani poi che miravano a realizzare la grande impresa della ricostruzione e dello sviluppo del Paese, lavorò nella Direzione Nazionale del Partito dedicandosi ai problemi della cooperazione e dell'emigrazione, fu presidente dell'Ente Nazionale Casse Rurali.

Con gli anni cinquanta si interessò dei problemi provenienti da oltre confine e in particolare verso i paesi dell'Europa occidentale nella visione di un Europa unita che in quegli anni iniziava a muovere i suoi primi passi con la nascita della CECA. Sarà delegato della DC nel Consiglio Italiano del Movimento Europeo.

Alle elezioni del 7 giugno 1953 viene rieletto deputato e pur proseguendo il suo impegno verso problematiche e questioni nazionali e non, si interessò ancora una volta di quanto accadeva nell'ambito locale a cominciare dal caso della Manifattura Vetraria Pesciatina, caso che fu risolto con l'acquisizione della medesima da parte dei dipendenti. Grazie al suo aiuto la cooperativa decollò; i lavoratori stessi diventarono proprietari della manifattura che per l'appunto venne acquistata in parte con il denaro della liquidazione.

Altra vicenda che lo vide protagonista fu l'accordo tra imprenditori agricoli e lavoratori delle aziende orto-vivaistiche, accordo in cui si stabiliva che la soluzione del problema generale della classificazione delle aziende orto-vivaiste e degli operai in esse impiegati poteva essere raggiunto solo in sede legislativa, attraverso l'emanazione di una legge dello Stato italiano. Ai lavoratori spettava, secondo Foresi, il compito di sollecitare l'approvazione di tale legge. Tuttavia, il contributo alla soluzione del problema che li poteva interessare poteva essere più determinante se essi si impegnavano a studiare serenamente la realtà delle cose per essere in grado di avanzare proposte concrete.

Con l'apporto e il contributo di Foresi furono risolte anche le vertenze dei cartai di Collodi e dei calzaturieri di Monsummano.

Nel 1958 decide di lasciare la politica attiva, decisione provocata dal comportamento dei compagni di Partito o meglio della commissione che doveva decidere le candidature al Parlamento. Solo cinque membri della stessa votarono a favore della riconferma di Foresi. Per "riparazione" gli fu affidata la presidenza nazionale dell'EN-

PAS mentre l'anno successivo si presentò al congresso nazionale della DC dove ottenne un importante successo personale che gli consentì di essere eletto al Consiglio Nazionale. Nel 1962 viene eletto consigliere comunale a Roma dove fu nominato capogruppo della DC. Il 12 dicembre 1980 cessò di vivere.

Calogero Di Gloria

Nasce a La Spezia il 12 gennaio 1917. Fin dall'età giovanile mostrò il proprio interesse per la cultura in tutte le sue sfaccettature, pur manifestando una predilezione per le discipline umanistiche. Il suo sapere, la sua conoscenza, la sua cultura fu messa a disposizione di studenti e studentesse degli istituti scolastici cittadini, formando intere generazioni, attraverso lo studio e l'insegnamento della storia e delle materie letterarie.

Questo amore profondo per la cultura si manifestò anche attraverso la fondazione della Brigata del Leoncino, associazione cittadina da tempo impegnata nella divulgazione della cultura in tutte le sue forme e nell'organizzazione di eventi, manifestazioni, momenti di discussione e approfondimento su tutte le forme d'arte e delle scienze, senza dimenticare il prestigioso premio conferito annualmente a personalità che si sono distinte in questo ambito.

Il nome di Calogero Di Gloria non è soltanto associato alla Brigata del Leoncino ma anche alla sua produzione poetica e a quella delle scienze giuridiche per la quale diede alle stampe un piccolo, ma interessantissimo testo dedicato a Cino da Pistoia facendo scoprire un aspetto sconosciuto ai più cioè la sua influenza sull'evoluzione della dottrina giuridica trecentesca.

Il 2 giugno 1946 viene eletto, nella circoscrizione Firenze-Pistoia, deputato all'Assemblea costituente per il PSIUP. In sede di discussione del progetto di costituzione intervenne sui rapporti civili, sui rapporti etico-sociali e sull'ordinamento dello Stato.

In particolare nel seguito della discussione sul progetto di Costituzione affermava quanto segue:

> Io invece penso che in Italia ci sia il pericolo che il fascismo non se ne vada […]. Se in Italia si vuole distruggere veramente il fascismo, occorre che gli articoli 12, 14 e 16, quelli che riaffermano il diritto dell'uomo alla libertà di pensiero, alla libertà di culto e di religione, alla libertà di organizzazione diventino norme di vita costante del popolo italiano […]. Noi dovremo insegnare e con la parola e con i fatti che il diritto non è la forza, in definitiva non credono in nulla, poiché la forza è un fatto e i fatti si constatano e non possono essere oggetto di culto[4]

4 Camera dei Deputati, Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 27 marzo 1947, p. 2554.

Rispetto all'ordinamento dello Stato pur manifestando apprezzamento per l'introduzione delle Regioni viste come esigenza di democrazia effettiva, di autogoverno dei cittadini sottolineava in virtù della complessità di tali territori che fossero le province a tutelare gli interessi locali. Tutto ciò poteva avvenire soltanto con l'affidamento di maggiori risorse finanziarie, maggiore indipendenza rispetto ai controlli governativi e maggiore ampiezza di funzioni. Muore il 10 agosto 1997 a Pistoia.

Abdon Maltagliati

Nasce il 7 novembre 1894 a Vellano (Pescia) da una famiglia di contadini e sin dall'età adolescenziale aderisce al movimento socialista.

Nel 1919 viene eletto segretario della Camera del Lavoro di Pescia e poi di Empoli. È tra i fondatori del PCdI a Livorno il 21 gennaio 1921.

In relazione ai fatti di Empoli viene arrestato e condannato a ventidue anni di carcere ma ne sconterà solo dodici, gli altri saranno condonati. In carcere, come testimoniano i suoi appunti presenti nel fondo archivistico dell'ISRPt, vive in condizioni difficili se non alquanto complicate. Le stesse condizioni igieniche non sono eccellenti, le brande sono distanti appena trenta centimetri l'una dall'altra, con una sola finestra e con i soffitti del piano superiore larghissimi, un ambiente non molto confortevole, scomodo, e persino con poca illuminazione. Anche il vitto non era dei migliori così come lo stesso trattamento sanitario. Le difficili condizioni di salute non impediscono a Maltagliati di studiare e di prepararsi ad affrontare le sfide del futuro[5].

Nel 1935 si trasferisce in Belgio poi in Francia ed infine in Russia dove si arruola nell'esercito come ufficiale di collegamento. A seguito di una malattia infettiva è costretto alla quarantena e non appena avrà superato questo difficile momento si dedicherà alle trasmissioni radio attraverso le quali diffondeva informazioni e notizie sui nostri prigionieri.

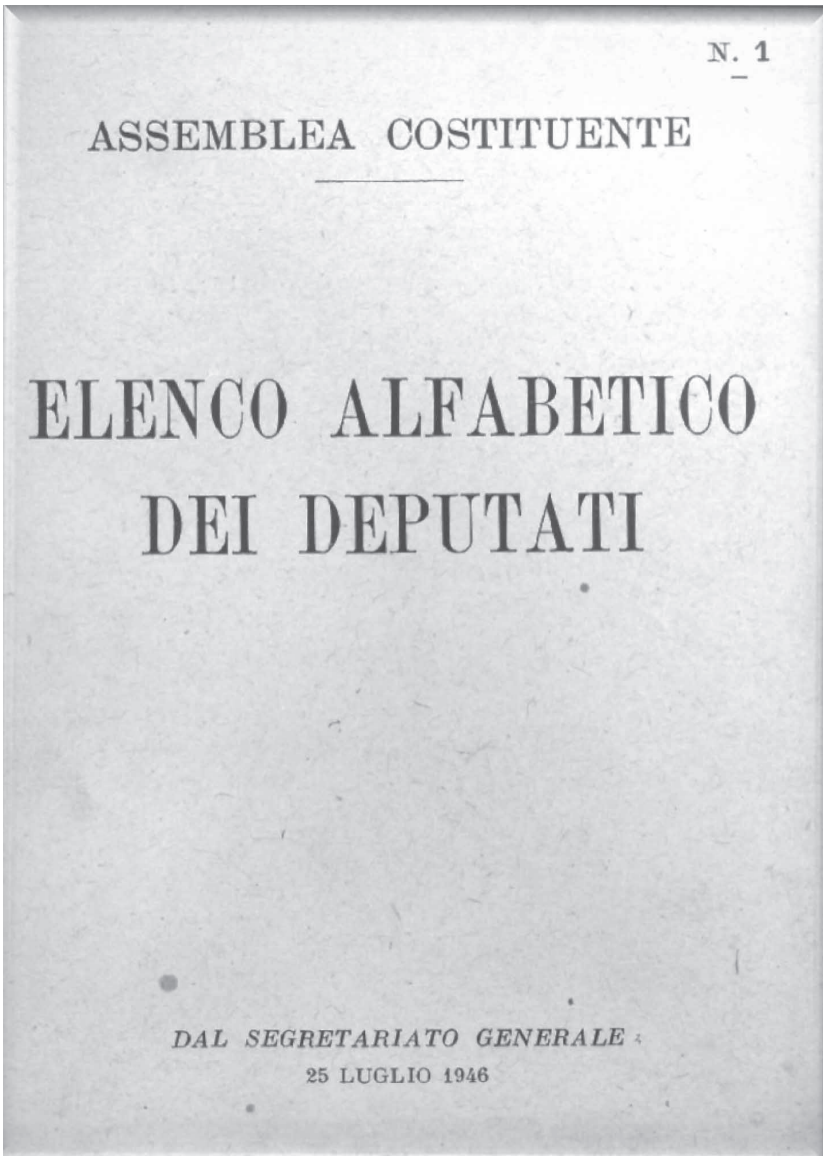
La guerra, le sue conseguenze e in particolare la crudeltà e le barbarie poste in essere dall'occupante tedesco condurranno all'uccisione del figlio di Maltagliati costretto dai nazisti a minare l'abitazione, a farla saltare in aria per poi essere fucilato nel centro del paese dai tedeschi.

Non erano trascorsi nemmeno due mesi dall'ignobile crimine che anche la compagna del Maltagliati mentre si reca al cimitero per pregare sulla tomba del figlio viene assassinata dai nazisti.

Il 2 giugno 1946 viene eletto deputato alla Costituente. In sede assembleare si distinse per la presentazione di interrogazioni e interpellanze su questioni relative al mondo del lavoro operaio e contadino. Fu impegnato nel corso della sua esistenza a

5 Mazzoni, *Abdon Maltagliati* in F.G. Marcucci, P.L. Guastini, F. Mazzoni, *All'alba della Costituzione italiana. I quattro costituenti pistoiesi*, Pistoia, ISRPt editore, 2008, p. 66.

risolvere e migliorare le condizioni morali e materiali dei lavoratori e delle lavoratrici. Il suo impegno e il suo ruolo insieme a quello profuso dagli altri rappresentanti del PCI e del PSI contribuirono a creare quelle condizioni di affermazione dei principi d giustizia sociale. Muore il 10 novembre 1953 a Vellano (Pescia).



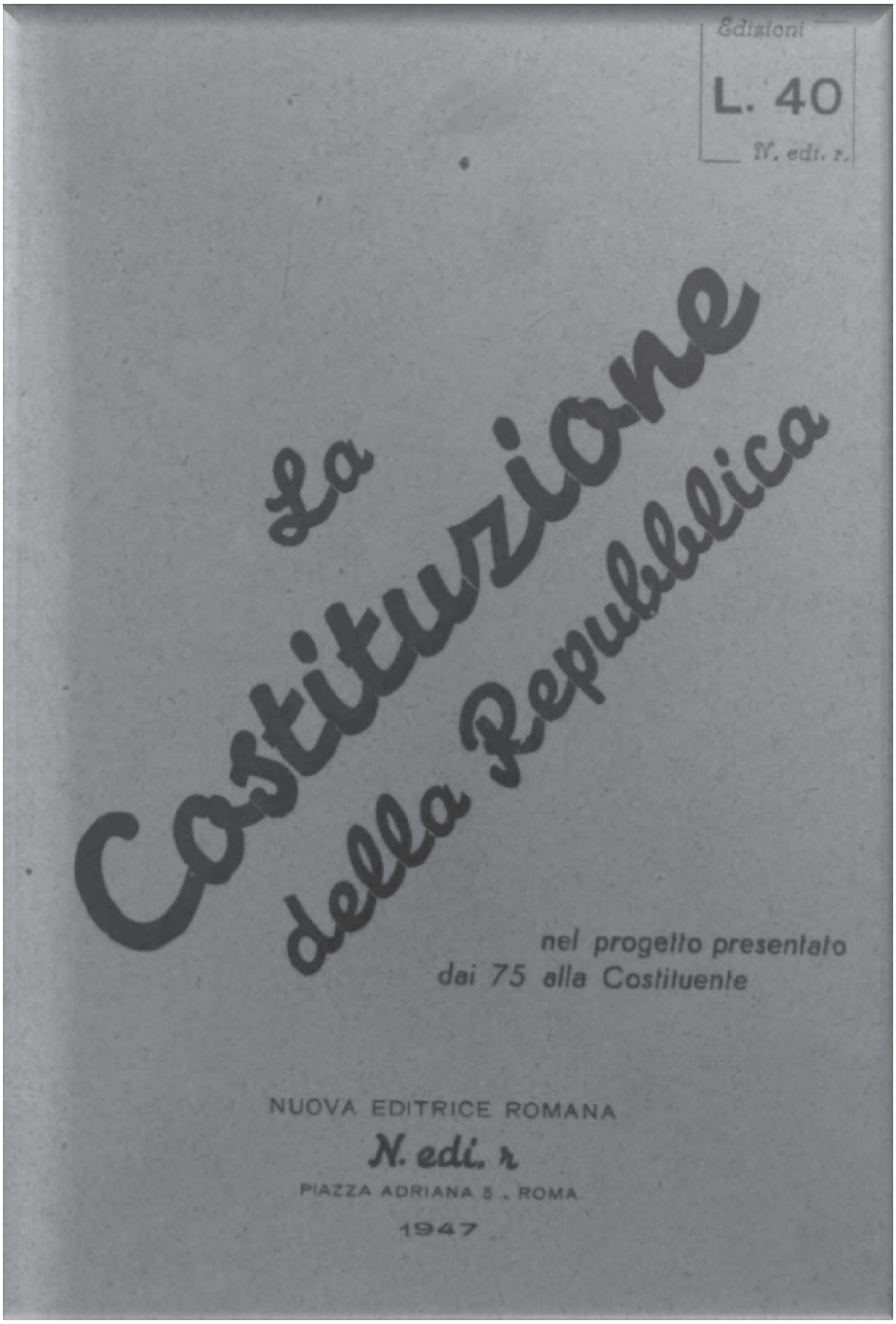
N. 1

ASSEMBLEA COSTITUENTE

ELENCO ALFABETICO
DEI DEPUTATI

DAL SEGRETARIATO GENERALE
25 LUGLIO 1946

Elenco alfabetico dei deputati – Camera dei Deputati, 1946



Progetto Costituzione della Repubblica Italiana

ELEZIONE DEI DEPUTATI
ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE
(2 GIUGNO 1946)

Collegio elettorale di FIRENZE-PISTOIA
Liste dei candidati per l'elezione di N. 14 (quattordici) deputati

1

1 - NEGARVILLE CELESTE fu Angelo - nato a Avigliana
2 - ROSSI GIUSEPPE fu Domenico - nato a Firenze
3 - BITOSSI RENATO fu Giovanni - nato a Firenze
4 - MALTAGLIATI ABDON fu Carlo - nato a Vellano
5 - FABIANI MARIO fu Raffaello - nato a Empoli
6 - MATTEI TERESA fu Ugo - nata a Genova
7 - SACCENTI DINO fu Martino - nato a Prato
8 - RISTORI PIETRO fu Angelo - nato a Empoli
9 - CAROBBI ITALO di Isaia - nato a Pistoia
10 - TOCCHINI FRANCESCO fu Lorenzo - nato a Capannori
11 - MUSCO GIANFRANCO fu Giuseppe - nato a New York
12 - NOVELLI RENATO fu Augusto - n. a Nervesa della Battaglia
13 - PISTOLESI ALBERTINA nata Formigli di Ugo - n. a Firenze
14 - MUSCAS GIUSEPPE fu Efisio - nato a Cagliari

2

1 - RICCIOLI MENOTTI fu Arturo - nato a Firenze
2 - SFORZA CARLO di Giovanni - nato a Montignoso
3 - TITTA RUFFO di Oreste - nato a Pisa
4 - SUSINI RUGGERO fu Cosimo - nato a Rufina
5 - PICCARDI GIACOMO fu Ludovico - nato a Firenze
6 - RUGIADINI EMILIO fu Torello - nato a Firenze
7 - RONCHI SILVIO fu Giuseppe - nato a Bologna
8 - PAGLIAI DONATELLO fu Vincenzo - nato a Firenze
9 - FONDI FABIO di Luigi - nato a Pistoia
10 - ORVIETO GINO fu Giacomo - nato a Firenze
11 - CONTI LISA di Menotti - nata a Firenze
12 - ROBERTI-MIGNANELLI ROBERTA di Giuseppe - n. a Pisa
13 - TASSI DINO fu Pietro - nato a Prato
14 - VANZETTO CARLO di Isidoro - nato a Firenze

3

REPUBBLICA
GIUSTIZIA E LIBERTÀ

1 - CALAMANDREI PIERO fu Rodolfo - nato a Firenze
2 - BORIS MAX fu Amaldo - nato a Venezia
3 - CAMPOLMI CARLO fu Attilio - nato a Firenze
4 - CODIGNOLA TRISTANO di Ernesto - nato a Assisi
5 - FALLACI EDOARDO di Antonio - nato a Firenze
6 - FASOLO MARGHERITA di Oreste - nata a Torino
7 - FURNO CARLO di Alberto - nato a Firenze
8 - MINGRINO LEONARDO di Liborio - nato a Enna
9 - MONSANI OLGA di Virgilio - nata a Firenze
10 - OTTOLENGHI WALTER fu Scipione - nato a Mantova
11 - RICCIOLI ERNESTO fu Arturo - nato a Firenze
12 - ROSSI ERNESTO fu Antonio - nato a Caserta
13 - TRAQUANDI NELLO fu Francesco - nato a Firenze
14 - VALIANI LEO fu Adolfo - nato a Fiume

4

1 - CORSINI TOMMASO fu Filippo - nato a Firenze
2 - MARENCO SILVIO fu Giuseppe - nato a Torino
3 - PREVER PIETRO LUDOVICO fu Tommaso - nato a Villanova Solaro
4 - FUSAI GIUSEPPE ULISSE fu Luigi - nato a Camporgiano
5 - ROGARI UBALDO di Vincenzo - nato a Gubbio
6 - SCAGLIONE SAVERIO fu Saverio - nato a Palermo
7 - BERRETTINI ULDERICO fu Fiorenzo - n. a Campiglia M.
8 - MICHELONI SIRO fu Epimaco - nato a Lucca
9 - BATTIGNANI FRANCESCO fu Pietro - nato a Buoncovento
10 - RIVANO RENATO fu Achille - nato a Cagliari
11 - PIEGAIA CIRO VITTORIO - fu G. Battista - nato a Lucca

5

PARTITO SOCIALISTA

1 - PERTINI ALESSANDRO fu Alberto - nato a Stella
2 - BIANCHI BIANCA fu Adolfo - nata a Vicchio
3 - BRUNI ARTURO fu Amos - nato a Firenze
4 - CHIARI ARTURO fu Casimiro - nato a Firenze
5 - DI GLORIA CALOGERO di Francesco - nato a La Spezia
6 - FURNO ALBERTO di Pietrangelo - nato a Celonia
7 - GALARDINI OTELLO fu Amos - nato a Prato
8 - IGNESTI GIOVANNI di Gaetano - nato a Fiesole
9 - INCERPI UMBERTO fu Giuseppe - nato a Uzzano
10 - LOMBARDI FOSCOLO di Fulvio - nato a Firenze
11 - MARIOTTI ATTILIO fu Luigi - nato a Scarlino
12 - PIERACCINI GIOVANNI fu Giovanni - nato a Viareggio
13 - TARGETTI FERDINANDO fu Ludovico - nato a Firenze
14 - TOGNOLI GIUSEPPE fu Giovanni - nato a Vezzano Ligure

6

1 - ARTOM EUGENIO di Vittorio - nato a Asti
2 - CARRADORI CORRADO fu Graziano - nato a Prato
3 - CASALI CARLO fu Renzo - nato a Montechiarugolo
4 - CAVINA GIOVANNI di Bartolomeo - nato a Bologna
5 - CEVOLOTTO MARIO di Aurelio - nato a Treviso
6 - COCCIOLI CARLO di Attilio - nato a Livorno
7 - DEVOTO GIACOMO fu Luigi - nato a Genova
8 - FOSSOMBRONI VITTORIO fu Guido - nato a Firenze
9 - MAZZA LEANDRO fu Giuseppe - nato a Ancona
10 - MEDICI TORNAQUINCI ALDOBRANDRO di Alfonso Cosimo - nato a Terranova Bracciolini
11 - PESTELLINI TITO fu Ippolito - nato a Firenze
12 - PHILIPSON DINO fu Eduardo - nato a Firenze
13 - VOLPI EGIDIO fu Luigi - nato a Firenze
14 - ZAVATARO RENATO fu Pietro - nato a Firenze

7

LIBERTAS

1 - PICCIONI ATTILIO fu Giuseppe - nato a Poggio Bustoni
2 - BERTINI GIOVANNI fu Lazzero - nato a Prato
3 - BANTI LUCIA di Guido - nata a Firenze
4 - BERTI FRANCESCO di Tito - nato a Pisa
5 - CAPPUGI RENATO fu Luigi - nato a Firenze
6 - FORESI PALMIRO di Pasquale - nato a Livorno
7 - LANDI ALDO di Federigo - nato a Firenze
8 - LA PIRA GIORGIO di Gaetano - nato a Pozzallo
9 - PAPINI RENZO di Giovanni - nato a Pescia
10 - PINZAUTI MARIO di Giulio - nato a Galluzzo (Firenze)
11 - VIGIANI MAURIZIO di Pietro - nato a B. S. Lorenzo
12 - ZOLI ADONE fu Angelo - nato a Cesena

8

PARTITO CRISTIANO-SOCIALE

1 - BRUNI GIRALDO fu Pietro - nato a Cascia
2 - ALESSANDRINI MARIA ANNA fu Giovanni - n. a Sassari
3 - BEDONI ANGELEMILIO di Umberto - nato a Firenze
4 - BILANGERI GINO di Angiolo - nato a Livorno
5 - GRAZZINI ELENA fu Emilio - nata a Livorno
6 - MARANINI GIUSEPPE fu Paolo - nato a Genova
7 - PANIZZA GINO fu Carlo - nato a Firenze
8 - PINI ACCURTI MARIO ARRIGO fu Giovanni - nato a Firenze
9 - SCALI ITALIANO fu Pietro - nato a S. Miniato
10 - SPADA ALDO di Francesco - nato a Firenze
11 - SPADA ALFREDO di Francesco - nato a Firenze
12 - STANGHELLINI GUIDO fu Carlo - nato a Pistoia

9

1 - BERGAMINI ALBERTO fu Luigi - nato a S. Giov. Persiceto
2 - THAON DI REVEL PAOLO fu Ottavio - nato a Torino
3 - RODOLICO NICCOLO' fu Francesco - nato a Trapani
4 - MARSILI LIBELLI MARIO fu Carlo - nato a Firenze
5 - ADEMOLLO AMEDEO fu Claudio - nato a Bari
6 - BALDI PAPINI UBALDO fu Raffaello - nato a Pistoia
7 - RIVALTA ERCOLE fu Alessandro - nato a Rovigo
8 - ADDAMIANO NATALE fu Antonio - nato a Barletta
9 - FERRI LUIGI di Francesco - nato a Firenze
10 - BERNASCONI ITALO fu Augusto - nato a Brescia
11 - GOBBINI GIOTTO fu Alessio - nato a Manciano
12 - BAGNATORI ADOLFO di Luigi - nato a Uzzano
13 - BENEDETTI TULLIO fu Vittorio - nato a Pescia
14 - VITALETTI FABRIZIO fu Guido - nato a Firenze

Firenze, addì 23 Aprile 1946

IL PRESIDENTE
dell'ufficio elettorale centrale
GALIZIA

Stabilimenti Grafici Vallecchi - Firenze

Manifesto dei candidati al collegio Firenze – Pistoia
Archivio storico della Camera dei Deputati

ELEZIONE DEI DEPUTATI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Collegio Elettorale di FIRENZE - PISTOIA

IL PREFETTO della Provincia di Firenze

Vista la comunicazione del Presidente dell'Ufficio elettorale centrale circoscrizionale, in data 7 Giugno 1946

RENDE NOTO

che sono stati proclamati eletti deputati all'Assemblea Costituente, in rappresentanza di questo Collegio, i seguenti candidati:

1 - NEGARVILLE Celeste	del Partito Comunista Italiano
2 - ROSSI Giuseppe	" " "
3 - MATTEI Teresa	" " "
4 - MALTAGLIATI Abdon	" " "
5 - BITOSSI Renato	" " "
6 - BIANCHI Bianca	del Partito Socialista Italiano di U.P.
7 - PERTINI Alessandro	" " " "
8 - DI GLORIA Calogero	" " " "
9 - PICCIONI Attilio	del Partito della Democrazia Cristiana
10 - LA PIRA Giorgio	" " "
11 - BERTINI Giovanni	" " "
12 - FORESI Palmiro	" " "

Firenze, li 7 giugno 1946

IL PREFETTO
(Paternò)

Proclamazione degli eletti nel collegio elettorale Firenze – Pistoia
Archivio storico della Camera dei Deputati

ELEZIONE DEI DEPUTATI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

COLLEGIO ELETTORALE DI FIRENZE

IL PREFETTO
DELLA PROVINCIA DI PISTOIA

Vista la comunicazione del Presidente dell'Ufficio elettorale centrale circoscrizionale, in data 7 Giugno 1946;

RENDE NOTO

che sono stati proclamati eletti deputati all'Assemblea Costituente, in rappresentanza di questo Collegio, i seguenti candidati:

Negarville Celeste	del Partito Comunista Italiano
Rossi Giuseppe	del Partito Comunista Italiano
Mattei Teresa	del Partito Comunista Italiano
Maltagliati Abdon	del Partito Comunista Italiano
Bitossi Renato	del Partito Comunista Italiano
Piccioni Attilio	della Democrazia Cristiana
La Pira Giorgio	della Democrazia Cristiana
Bertini Giovanni	della Democrazia Cristiana
Foresi Palmiro	della Democrazia Cristiana
Bianchi Bianca	del Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria
Pertini Alessandro	del Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria
Di Gloria Calogero	del Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria

Pistoia, lì 8 Giugno 1946

Il Prefetto
MAZZOLANI

Arte Stampa - Pistoia

Proclamazione degli eletti nel collegio elettorale Firenze – Pistoia
Archivio storico della Camera dei Deputati

Assemblea costituente 02/06/1946 ▸ Area ITALIA

Elettori	28.005.449	Votanti	24.947.187	89,08 %
Schede bianche	643.067	Schede non valide (bianche incl.)	1.936.708	

Liste/Gruppi	Voti	%	Seggi
DC	8.101.004	35,21	207
PSIUP	4.758.129	20,68	115
PCI	4.356.686	18,93	104
UN.DEMOC.NAZIONALE	1.560.638	6,78	41
FR.UOMO QUALUNQUE	1.211.956	5,27	30
PRI	1.003.007	4,36	23
BLOCCO NAZ.LIBERTA'	637.328	2,77	16
ALTRE LISTE	412.550	1,79	0
PARTITO D'AZIONE	334.748	1,45	7
MOV.INDIPEND.SIC.	171.201	0,74	4
P.CONTADINI D'ITALIA	102.393	0,44	1
CDR	97.690	0,42	2
PS D'AZ.	78.554	0,34	2
MOV.UNIONISTA IT.	71.021	0,31	1
PARTITO CRISTIANO SOCIALE	51.088	0,22	1
PART.DEMOCR.LAVORO	40.633	0,18	1
FR.DEM.PROG.REPUB.	21.853	0,09	1
TOTALI	**23.010.479**		**556**

Elezioni per l'Assemblea Costituente – Riepilogo nazionale
http://elezionistorico.interno.gov.it/

Assemblea costituente 02/06/1946 ▸ Area ITALIA ▸ Circoscrizione FIRENZE-PISTOIA

Elettori	785.254	Votanti	723.038	92,08 %
Schede bianche	13.595	Schede non valide (bianche incl.)	29.346	

Liste/Gruppi	Voti	%	Seggi
PCI	247.798	35,72	5
DC	194.018	27,97	4
PSIUP	159.753	23,03	3
FR.UOMO QUALUNQUE	36.484	5,26	0
UN.DEMOC.NAZIONALE	18.558	2,68	0
PRI	12.738	1,84	0
BLOCCO NAZ.LIBERTA'	10.346	1,49	0
PARTITO D'AZIONE	9.633	1,39	0
PARTITO CRISTIANO SOCIALE	4.364	0,63	0
TOTALI	**693.692**		**12**

Elezioni per l'Assemblea Costituente. Riepilogo Circoscrizione Firenze – Pistoia
http://elezionistorico.interno.gov.it/

Assemblea costituente 02/06/1946 ▸ Area ITALIA ▸ Circoscrizione FIRENZE-PISTOIA ▸ Provincia PISTOIA

Elettori	150.687	Votanti	142.391	94,49 %
Schede bianche	3.212	Schede non valide (bianche incl.)	6.902	

Liste/Gruppi	Voti	%
PCI	46.694	34,46
DC	40.343	29,78
PSIUP	30.636	22,61
FR.UOMO QUALUNQUE	6.025	4,45
PRI	3.515	2,59
UN.DEMOC.NAZIONALE	2.849	2,10
PARTITO D'AZIONE	2.455	1,81
BLOCCO NAZ.LIBERTA'	1.947	1,44
PARTITO CRISTIANO SOCIALE	1.025	0,76
TOTALI	**135.489**	

Elezioni per l'Assemblea Costituente. Riepilogo Provincia di Pistoia
http://elezionistorico.interno.gov.it/

Assemblea costituente 02/06/1946 ▸ Area ITALIA ▸ Circoscrizione FIRENZE-PISTOIA ▸ Provincia PISTOIA ▸ Comune PISTOIA

Elettori	53.731	Votanti	50.189	93,41 %
Schede bianche	886	Schede non valide (bianche incl.)	2.136	

Liste/Gruppi	Voti	%
PCI	16.536	34,41
DC	13.777	28,67
PSIUP	10.785	22,44
FR.UOMO QUALUNQUE	2.136	4,45
PRI	1.726	3,59
UN.DEMOC.NAZIONALE	1.298	2,70
PARTITO D'AZIONE	868	1,81
BLOCCO NAZ.LIBERTA'	590	1,23
PARTITO CRISTIANO SOCIALE	337	0,70
TOTALI	48.053	

Elezioni per l'Assemblea Costituente. Riepilogo Comune di Pistoia
http://elezionistorico.interno.gov.it/

Bibliografia

Ghisalberti C. *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, Laterza, 1974

De Luna G. *La repubblica inquieta: l'Italia della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2017

Gabrielli P. *1946, le donne, la Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009

Gabrielli P. *Il primo voto: elettrici ed elette*, Roma, Castelvecchi, 2016

Guastini P.L., Marcucci G.F., Mazzoni F., *All'alba della Costituzione Italiana. I quattro costituenti pistoiesi*, Pistoia, ISRPt editore, 2018

Morelli M.T.A. *Le donne della Costituente*, Bari, Laterza, 2007

Sitografia

Atti dell'Assemblea Costituente: http: legislatureprecedenti.camera.it

Archivio storico: http: archivio.camera.it

Il sistema politico-istituzionale dell'Italia repubblicana: alcuni insegnamenti ancora attuali dei Padri costituenti

DI

GIUSEPPE MOBILIO

Tra i motivi che rendono il 2018 un anno da ricordare nella storia dell'Italia repubblicana vi è la celebrazione di una ricorrenza carica di significato, che consente non solo di ricostruire il passato, ma forse, ancor più, di comprendere il presente e prepararci agli scenari futuri - e alquanto incerti - del nostro sistema politico-istituzionale: i settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Il corso della storia costituzionale italiana, infatti, è attraversato da spinte ideali e da tensioni che affondano le loro radici sin dai lavori dell'Assemblea costituente. È a questi ultimi che bisogna ancora oggi guardare se si vogliono cogliere alcune delle problematiche che attualmente mettono in crisi il nostro sistema politico-istituzionale, regalandoci una prospettiva ancora utile per valutare la bontà delle soluzioni e dei correttivi proposti.

Lo sguardo deve essere volto a quel lontano 2 giugno 1946, quando il corpo elettorale scelse la Repubblica ed elesse anche, per la prima volta a suffragio universale, un'Assemblea costituente. Gli elettori si orientarono, nella stragrande maggioranza, a favore dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, operando, però, una scelta che favorì i tre "partiti di massa": la Democrazia Cristiana (35,2% e 207 seggi), il Partito Comunista (18,9% e 104 seggi), il Partito Socialista (20,7% e 115 seggi). Questi tre partiti ottennero complessivamente ben 426 seggi su 556, mentre gli altri partiti del CLN, che pure annoveravano tra le loro fila figure politiche di primo piano, raccolsero insieme poco più di 40 seggi.

Le elezioni, dunque, anche in ragione del sistema elettorale proporzionale adottato, dettero vita ad uno scenario che rispecchiava le diverse anime politiche presenti nel Paese, ma che appariva fortemente frammentato per la presenza di forze politiche portatrici di visioni ideologiche e istituzionali molto divergenti tra loro. Ne risultava, dunque, un quadro politico animato da una conflittualità addirittura maggiore rispetto a quella che segna il momento attuale. Occorre dunque chiedersi che cosa abbia permesso a questa Assemblea di formulare una Costituzione che sarà poi definita come la "casa comune", approvata con 453 voti a favore e 62 voti contrari. Con il senno di poi è

possibile osservare, innanzitutto, come ci furono alcune precondizioni che favorirono questo risultato.

Un primo dato è l'"impreparazione" dei partiti. Le forze politiche non si erano preparate a sufficienza per l'appuntamento con la Costituente, anche perché esse avevano dedicato molte delle loro energie per battersi nel referendum a favore della repubblica o della monarchia. Non è un caso che il partito che era rimasto ufficialmente "neutrale" in questa scontro, la Democrazia Cristiana, risultò essere quello che aveva dedicato (in particolare, con la relazione Gonella ed il progetto di Costituzione, approvati dal Congresso dell'aprile del 1946) maggiore attenzione al problema. Lo stesso "Ministero per la Costituente" del precedente Governo Parri, incaricato di «predisporre gli elementi di studio per la nuova Costituzione» (come recita l'art. 2 del decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435), non aveva formulato un "testo-base" su cui impostare i dibattiti nella futura Assemblea costituente, ma aveva deciso, specialmente con la "commissione Forti" per la riorganizzazione della Stato, di elaborare alcuni eccellenti materiali di studio da mettere poi a disposizione per la discussione. Tutte le forze politiche, dunque, si erano presentate alla Costituente senza una propria "bozza" di testo costituzionale da patrocinare e senza un "testo-base" che potesse orientare i dibattiti e i voti assembleari, facilitando così un confronto sin dalla formulazione testuale.

Il secondo dato che certamente facilitò i lavori dei Padri costituenti fu la provvida decisione, presa durante il primo Governo De Gasperi con l'adozione del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, di separare i lavori di stesura della Costituzione, che richiedevano un estremo sforzo di dialogo e di convergenza, dalla politica "contingente", su cui le forze politiche erano naturalmente chiamate a dividersi e scontrarsi in un atteggiamento apertamente contrappositivo, specie dopo la rottura dei partiti del CLN nel maggio 1947. Non solo, ma proprio a causa dell'assenza di un "testo-base" si decise di affidare il compito di redigere una prima bozza ad una commissione di 75 membri che, costituita proporzionalmente ai gruppi parlamentari, avrebbe dovuto elaborare un progetto di Costituzione da sottoporre poi al *plenum* dell'Assemblea. La "Commissione dei 75", presieduta da Meuccio Ruini, si suddivise poi in tre sottocommissioni, che furono rispettivamente incaricate di elaborare i diritti e i doveri dei cittadini, l'ordinamento della Repubblica, i diritti ed i doveri economico-sociali.

Questa decisione avrebbe non solo favorito la stesura di un primo testo condiviso tra le forze politiche, ma soprattutto avrebbe permesso di coagulare un consenso sostanziale su numerosi aspetti e avrebbe portato a un compromesso su molti altri. Un compromesso non nel senso deteriore del termine, bensì un "compromesso alto" tra le tre "culture" presenti in Assemblea, ovvero la cattolica, la marxista e la liberale, che molto avrebbe da dire alle forze politiche attuali e alla concezione di "politica" di cui si fanno portatrici.

I maggiori consensi tra le forze politiche si registrarono sulla cosiddetta "forma di Stato", ossia sulle finalità che il nuovo Stato era destinato a perseguire e, in particolare, sui rapporti tra autorità e libertà. La convergenza fu senz'altro favorita dalla comune esperienza della dittatura fascista e della Resistenza, che consentì alle diverse forze politiche di sviluppare una forte sensibilità proprio verso il tema delle libertà. In questa direzione, sia le tradizionali libertà dell'individuo, care alla tradizione liberale, sia le più nuove libertà dei gruppi (quella di associazione sindacale, di partito, religiosa) furono riconosciute, da tutti i partiti antifascisti, come il fondamento del futuro Stato. Esisteva inoltre anche una larga concordanza sul fatto che il nuovo Stato avrebbe dovuto intervenire attivamente (e, qui, a differenza del vecchio Stato liberale) per affermare e tutelare i nuovi "diritti sociali": al lavoro, all'istruzione, al riposo, alla previdenza sociale.

A riprova della convergenza su questi aspetti è ancora emblematico richiamare l'ordine del giorno presentato dall'On. Dossetti in seno alla Prima sottocommissione della Commissione dei 75 (9 settembre 1946), del seguente tenore:

> La Prima Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri ad una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri ad una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo Statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che perciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.

Molto meno precise, e più discordanti, apparivano invece le posizioni di partenza dei partiti relativamente alla cosiddetta forma di governo, ovvero i rapporti tra gli organi di vertice detentori del potere di indirizzo politico. La "sovranità popolare" veniva, ovviamente, posta da tutti al centro del sistema, ma forti divergenze si registravano sull'organizzazione dello Stato e sull'assetto che i pubblici poteri avrebbero dovuto assumere. Questa condizione di incertezza era destinata a riflettersi in una

molteplicità di modelli, di ipotesi, quando non di semplici indirizzi di fondo sulle soluzioni concrete da adottare. Tra i (pochi) elementi comuni – si potrebbe dire – vi era però il chiaro timore del possibile ritorno ad un regime autoritario e l'idea che i perdenti dovessero comunque sopravvivere alle loro sconfitte elettorali, anche se ciò implicasse una minore efficienza del sistema.

Al di là di alcune autorevoli voci che si levarono per proporre modelli ispirati ad altri ordinamenti, come il sistema presidenziale avanzato da Piero Calamandrei, si raccolse un largo consenso attorno alla forma di governo parlamentare. L'ordine del giorno presentato dall'On. Perassi, approvato il 5 settembre 1946 nella Seconda sottocommissione, esprime bene la convergenza raggiunta su un sistema incentrato nel rapporto tra Parlamento, eletto a suffragio universale e diretto, e Governo, ad esso legato tramite il rapporto fiduciario; salvo la necessità di prevedere «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». All'interno di questa cornice di massima, tuttavia, le posizioni delle diverse forze politiche si contrapposero fortemente sulle soluzioni che concretamente si sarebbe dovuto praticare. Con un eccesso di semplificazione, data la complessità delle posizioni di cui si fecero portatori i singoli Costituenti, si potrebbe tratteggiare due grandi visioni alternative che si fronteggiarono nelle discussioni e nelle proposte emendative.

Da una parte vi era il regime assembleare propugnato dalle forze comuniste, disposte a proseguire la coalizione del CLN e convinte dell'idea che non si dovesse legare le mani al popolo sovrano e ai suoi rappresentanti: ne derivava una aperta ostilità al bicameralismo, alle limitazioni del voto di fiducia, al referendum, alla Corte costituzionale (definita «quella bizzarria» da Palmiro Togliatti). Una pari avversità veniva mostrata anche nei confronti della figura del Capo dello Stato e della possibilità che gli venissero attribuiti forti poteri, analoghi a quelli di cui era titolare sotto lo Statuto albertino, come lo scioglimento anticipato delle Camere o la nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri. Alla forza del Parlamento doveva corrispondere un Governo debole, all'interno del quale non avrebbe dovuto emergere la figura del Presidente del Consiglio, a fronte di una posizione di parità in cui avrebbero dovuto collocarsi tutti i membri del Gabinetto. In coerenza con questa visione di fondo, veniva perorata anche l'elettività dei magistrati e veniva manifestata una certa diffidenza verso le autonomie regionali. Una visione, dunque, che poneva al centro del sistema politico un Parlamento "forte" e che, a questo scopo, limitava fortemente le prerogative di ogni altro organo costituzionale.

Dall'altra, alla visione delle sinistre veniva contrapposta quella del centro, e della Democrazia Cristiana in particolare. Si pensi alla struttura del Parlamento e al modello bicamerale proposto, con la ricostituzione, dopo l'esperienza fascista, di un Senato a composizione "mista", in cui un terzo dei componenti sarebbe stato eletto da

parte dei consigli regionali, mentre i restanti due terzi sarebbero stati eletti a suffragio universale e diretto tra una serie di categorie di eleggibili espressione degli interessi professionali, culturali, sociali e statuali.

Il Parlamento, strutturato sulla base di un simile modello di bicameralismo cosiddetto "differenziato" - il quale, nel suo impianto di fondo, rimane oggetto di discussione anche nelle più recenti proposte di revisione costituzionale -, avrebbe avuto come interlocutore politico privilegiato il Governo, all'interno del quale, nei progetti in parola, sarebbe emersa la figura del Primo Ministro, titolare del potere di "dirigere" la politica generale del Governo, di esserne responsabile e di guidarla verso gli obiettivi espressivi dell'indirizzo politico di maggioranza.

A sua volta, il Presidente della Repubblica sarebbe apparso come uno dei principali correttivi contro le "degenerazioni del parlamentarismo" di cui si è fatto cenno sopra, attraverso il potere di risolvere le crisi di governo tramite la nomina del Governo e il potere di scioglimento del Parlamento.

In accordo con queste proposte, le vere novità sulla forma di governo dovevano poi essere ricercate in quegli istituti che niente hanno a che vedere con i tradizionali rapporti fra Parlamento, Governo e Capo dello Stato, ovvero la Corte costituzionale, chiamata a presidiare la rigidità attribuita alla nuova Costituzione, il referendum abrogativo, inteso come istituto correttivo della democrazia rappresentativa, e le Regioni, quali enti territoriali dotati di autonomia politica e in grado di meglio conoscere e curare gli interessi propri delle comunità locali. Questa visione, dunque, cerca meglio di coniugare la centralità delle istanze democratiche che trovano espressione in Parlamento con un Governo decidente e un insieme di "contropoteri" in grado di offrire dei limiti alle forze politiche di maggioranza.

Le discussioni e le decisioni prese in un anno e mezzo circa di lavoro dei Padri costituenti hanno condotto, come risultato finale, ad un testo costituzionale che, nella parte sul sistema politico-istituzionale, per certi versi coniuga numerosi elementi di novità con una sostanziale continuità rispetto alla più tarda tradizione statutaria.

Il Parlamento repubblicano, forte della legittimazione che gli deriva direttamente dal voto del popolo sovrano, viene posto al centro delle istituzioni democratiche, come testimonia anche l'ordine con cui gli organi politici trovano disciplina all'interno del testo costituzionale. Nella storia repubblicana successiva, al Parlamento va riconosciuto il merito di essere stato in grado di esprimere una capacità di mediazione e di sintesi unitaria tra istanze politiche diverse, che si è dimostrata fondamentale per la costruzione del nuovo ordinamento costituzionale e democratico. Tuttavia, è altrettanto evidente come, allo stato attuale, l'organo parlamentare stia attraversando una fase di crisi strutturale legata alla sua "identità" istituzionale, cioè alla sua capacità di tradurre la carica rappresentativa di cui è investito in decisioni politiche effettive, e, più in generale, al suo ruolo all'interno del sistema costituzionale e nell'ordinamento

dell'Unione europea.

Il Governo è invece retto da tre principi: quello collegiale, che riserva al Consiglio dei Ministri il potere di definizione dell'indirizzo politico; quello monocratico, che affida al Presidente del Consiglio la direzione e la responsabilità sull'indirizzo politico; quello della responsabilità ministeriale, che attribuisce ai Ministri la responsabilità per gli atti dei loro dicasteri. Dai lavori in Assemblea costituente, ad uscirne indebolita è stata soprattutto la figura del Presidente del Consiglio, la cui designazione viene rimessa sostanzialmente nelle mani dei partiti (come del resto quella dei Ministri) e viene dotato di poteri di coordinamento e indirizzo sui Ministri poco significativi. La Costituzione, poi, non ha posto questi principi in ordine gerarchico, per cui ci sono stati frangenti della storia repubblicana in cui ha prevalso il principio della responsabilità ministeriale, con una conseguente frammentazione delle politiche governative e incapacità di compendiare un indirizzo politico di maggioranza unitario, e altre fasi in cui invece il tentativo è stato quello di far prevalere il principio monocratico, come avvenuto all'indomani delle riforme elettorali in senso maggioritario di inizio anni '90. Si è trattato, comunque, di tentativi che hanno realizzato equilibri del tutto precari, come testimonia la perdurante debolezza del Presidente del Consiglio e la sua dipendenza dagli umori delle coalizioni politiche al governo.

Ad uscire rafforzato, invece, è stato il Presidente della Repubblica, anche grazie alle relativamente poche previsioni costituzionali che ne disciplinano la posizione e le prerogative. Il Capo dello Stato, nell'interpretare il suo ruolo di garante dell'unità nazionale, diviene così il mediatore di ultima istanza in tutte le questioni legate alla formazione dei Governi (dalla cosiddetta formula politica dei partiti che offrono sostegno all'esecutivo, alla composizione e al programma), ma finisce anche per detenere la chiave di volta del rapporto Parlamento-Governo tramite il potere di scioglimento delle Camere.

Ma i veri protagonisti della forma di governo hanno finito per essere i partiti politici, non soltanto per il loro riconoscimento formale all'art. 49, ma anche per una serie di elementi, espliciti e impliciti, che hanno reso il partito il vero *dominus* della vita politico-istituzionale.

Si pensi al fatto che la Carta costituzionale sembrerebbe presupporre un sistema elettorale di tipo proporzionale, destinato cioè a riprodurre le divisioni presenti all'interno della società e garantire rappresentanza tramite la presenza nelle istituzioni dell'intero arco delle forze politiche. Il Parlamento è l'arena nella quale i partiti svolgono – o dovrebbero svolgere – la lotta politica con un ampio margine di manovra, come dimostra, ad esempio, l'obbligatorietà del voto palese solo in relazione ai voti di fiducia e di sfiducia al Governo (art. 94) o i *quorum* relativamente bassi per le deliberazioni parlamentari (art. 64). Anche l'organo Governo si trova alle dipendenze dei partiti, i quali conservano il potere di sancire le crisi di governo determinando lo sgretolamento

delle coalizioni, decidendo di privare dell'appoggio una certa compagine, spingendo alle dimissioni i Ministri che costituiscono la loro espressione.

Di contro, è evidente come la crisi dei partiti politici si sia tradotta sempre più in crisi delle istituzioni politiche. Lo scollamento dalla società civile e la perdita di capacità rappresentativa ha contribuito a delegittimare le istituzioni, come testimonia l'alto tasso di astensionismo alle elezioni; ed è stato il Parlamento, più di tutti, ad uscirne depotenziato. Secondo un'altra logica perversa, inoltre, più i partiti hanno perso di capacità rappresentativa, più si sono intensificati gli sforzi di riforma delle regole costituzionali, a cui vengono imputate le disfunzioni del sistema politico. Non è un caso che, a partire dall'inizio degli anni '90, sia divenuta sempre più presente nei programmi di governo e nelle agende dei riformatori la necessità di conciliare il valore della "rappresentatività" con quello della "governabilità" delle istituzioni.

In conclusione, dalle vicende appena descritte e brevemente ripercorse è possibile trarre indicazioni sicuramente utili per leggere la situazione politico-istituzionale presente e guidarci in un futuro che appare incerto e periglioso. L'esperienza dei Padri costituenti insegna ancora oggi come la costituzione dello Stato – intesa come costruzione di una comunità politica – non si esaurisce in un'unica decisione fondativa. Essa attinge, da una parte, alla memoria delle vicende storiche che hanno segnato il passato di una certa comunità, come dimostrano la Resistenza e la contrapposizione al regime autoritario; dall'altra, essa guarda agli sviluppi successivi con cui tale decisione si protrae nel tempo e si rinnova continuamente. Non bastano, infatti, le regole giuridiche per garantire stabilità ad un sistema politico-istituzionale, ma occorre la condivisione da parte degli attori politici, i quali devono riconoscersi – non solo nominalmente – in queste ultime.

Le vicende che hanno determinato la nascita della nostra Costituzione, inoltre, stupiscono ancora a distanza di settanta anni per l'apertura al dialogo che le molteplici forze politiche coinvolte hanno dimostrato. Pur nella diversità di visioni di fondo, i Padri costituenti sono stati in grado di stringersi attorno a valori e principi sui quali si è reputato valesse la pena fondare e costruire la nuova Repubblica. Una condivisione sulle fondamenta della Repubblica, dunque, che ha permesso poi di dividersi sulle politiche contingenti, ma che comunque ha consentito di dar vita ad un ordinamento democratico nella incessante ricerca di nuovi equilibri nati da questa *concordia discors*.

Sul piano istituzionale, infine, hanno avuto buon gioco quelle soluzioni maggiormente improntate alla ricerca di un adeguato bilanciamento tra poteri. L'obiettivo perseguito è stato quello di sfuggire a rigide separazioni o infruttuose contrapposizioni tra organi politici, per lasciare spazio a un sistema di pesi e contrappesi in grado di garantire un adeguato pluralismo istituzionale. Occorre prestare attenzione, dunque, alle secche contrapposizioni tra la prima parte della Costituzione, concernente i diritti e i doveri dei cittadini, ritenuta intangibile, e la seconda parte, giudicata superata o su-

perabile. Nella stessa prima parte, infatti, si leggono alcune previsioni oramai corrose dal tempo, che meriterebbero di essere riscritte o cancellate del tutto. Nella seconda parte, invece, non mancano previsioni e proclamazioni sul nostro sistema politico-istituzionale tutt'ora validissime, spesso necessarie per garantire effettività alla prima parte stessa della Costituzione, e che pertanto non possono che essere sottratte alla revisione costituzionale.

L'applicazione della Costituzione nella storia della Repubblica

DI

DOMENICO SANTAGATI

Affrontare una tematica vastissima come quella dell'applicazione della Costituzione repubblicana, nello spazio di una breve relazione rivolta ad un pubblico non necessariamente di addetti ai lavori, ma di soggetti comunque fortemente interessati perché impegnati sul terreno strategico della didattica, comporta dei rischi che vanno attentamente valutati. Il primo rischio, giustificato dall'esigenza di fornire strumenti spendibili in termini di insegnamento, è quello di semplificazioni che appiattiscono lo spessore di visioni generali estremamente complesse e non sempre di facile definizione. Il secondo rischio, speculare al primo, è quello dell'eccesso di descrizioni minuziose, d'altronde necessarie perché sostanziali per stabilire se una norma sia stata o non sia stata applicata. Il terzo rischio è quello di forzare l'interpretazione dei fatti, connaturato con l'esigenza di dare un senso in qualche modo unitario e rendere leggibili comportamenti spesso non lineari in quanto provenienti da soggetti diversi, eterogenei nelle caratteristiche e nelle motivazioni.

Innanzitutto occorre distinguere il significato dei termini *applicazione* ed *attuazione*, riferiti alla Costituzione, per comprendere meglio quanto essi siano in realtà intrinsecamente collegati[1]. Applicare una norma significa eseguire o far eseguire, nel caso concreto, il comando da essa previsto. È l'attività che svolge non solo la magistratura (*iuris-dictio*) o la Pubblica Amministrazione, ma, in realtà, chiunque. Si attua una norma quando si creano altre norme che dettagliano, approfondiscono, precisano la norma da attuare. È l'attività che svolge il legislatore (legis-latio). Attuare una norma significa quindi renderla applicabile. Ecco che i due termini si ricongiungono e si completano. Ma tutte le norme costituzionali sono suscettibili di applicazione?

1 R. Bin, *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"?*, Materiali dall'incontro di studio, Ferrara, 24-25/01/2013, Giuffrè. M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana,* «AIC», 1, 2013. F. Cerrone, *L'attesa dell'attuazione costituzionale e la crisi della politica*, «AIC», 2, 2013.

Norme precettive e norme programmatiche

Che ci siano norme costituzionali di per sé non applicabili, ma solo, diremo, indicative, è quanto affermò, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, la Corte di Cassazione, a sezioni riunite, nella famosa sentenza del 7 febbraio 1948, che distingueva fra norme precettive e programmatiche[2]. Per capire meglio la problematica[3], potrà essere utile fare un cenno alle più diffuse visioni della funzione delle Costituzioni nei primi decenni del XX secolo.

«Una pluralità di norme forma un'unità, un sistema, un ordinamento quando la sua validità può essere ricondotta a un'unica norma come fondamento ultimo di questa validità. Questa norma fondamentale (*Grundnorm*), come fonte comune, costituisce l'unità nella pluralità di tutte le norme che formano un ordinamento» [4]. «Nella norma fondamentale, in ultima istanza, trova la sua base il significato normativo di tutti i fatti che costituiscono l'ordinamento giuridico» [5]. In sostanza ogni norma è fondata su una norma precedente, fino ad arrivare alla norma base. In tale visione la costituzione, assume la funzione di "legge fondamentale" che legittima tutte le altre.

È una visione fortemente criticata da chi pensa che «Nessuna legge può attuarsi da sola; sono sempre e solo gli uomini a poter essere posti come custodi delle leggi […] la frattura fra la pura norma e la sua attuazione non può essere colmata»[6] L'accento si sposta dal valore formale della Costituzione come norma, all'esistenza della volontà che l'ha posta. Le norme costituzionali sono di per sé frammentarie. È l'esistenza del potere costituente a conferir loro un carattere unitario.

La terza visione che richiamiamo cala la Costituzione nel contesto di una società complessa ed esposta a contrapposizioni interne. La costituzione formale prende senso e sostanza in quanto fondata su una *costituzione materiale*[7], frutto della visione delle forze sociali dominanti, che si esprimono attraverso le organizzazioni che si danno. «Il partito si presenta quindi come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l'interesse generale dell'intera collettività […] Il regime democratico, se non vuole essere solo una maschera che copra il dominio di

2 Già da allora in favore dell'immediata applicabilità, V. Crisafulli, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *Studi costituzionali in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffré, 1952, pp. 51-83.

3 Su questa problematica ed altre connesse vedi le considerazioni di R. Bin: *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a costituzione della legge*, disponibile al sito http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Roma06Definitiva.pdf consultato in data 10/03/2018

4 H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000, p. 95.

5 H. Kelsen, cit. p. 98.

6 C. Schmitt, *Il valore dello Stato e il significato dell'individuo*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 59.

7 A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, Introduzione al volume *Una e indivisibile*, Milano, 2007, riedizione fuori commercio della voce Costituzione di Costantino Mortati, curata dalla Giuffrè.

oligarchie incontrollate, deve tendere a promuovere e ad arricchire la coscienza politica di ogni cittadino, anche del più umile, contribuire a fare emergere dalla massa la persona, l'uomo consapevole e responsabile, partecipe e fattore effettivo del governo dello Stato, e ha quindi bisogno di organismi sociali che consentano la formazione e la manifestazione di tale coscienza»[8].

Le visioni più recenti si soffermano di più sul rapporto tra Costituzione e legislatore ordinario[9]. Una prima visione vede la Costituzione come un testo che definisce *regole* fondamentali da applicare così come sono enunciate, fissando i *limiti* che il legislatore non può superare, ma all'interno dei quali può muoversi liberamente. Una seconda visione vede la Costituzione non solo come un insieme di regole delimitanti, ma come un *progetto* al quale tutta l'attività, giuridica e politica, deve ispirarsi. Dalle norme costituzionali si ricavano i *principi* da applicare nei più svariati contesti da parte di tutti gli operatori, pubblici e privati. Una terza visione cerca nella costituzione i *valori* da far emergere, con l'idea che essa, al di là e al di sotto del suo testo, contenga un sistema ordinato, un *ordine assiologico oggettivo*, nel quale gli stessi principi costituzionali sono collocati secondo criteri di prevalenza gerarchica.

D'altronde a favore della prevalenza dei principi fondamentali nell'intero impianto costituzionale depone il fatto che la stessa Assemblea Costituente abbia scartato l'idea di collocarli come preambolo inserendoli nel testo articolato, per sottolinearne la natura di norme applicabili e non di semplice indirizzo. A parlare di struttura piramidale fu il giovane Aldo Moro, all'interno del Comitato di Redazione, quando auspicò una Costituzione con il «profilo di una piramide rovesciata secondo il criterio della socialità progressiva»[10].

Alla luce di queste premesse, possiamo affrontare una breve storia dell'applicazione/attuazione della Costituzione Repubblicana suggerendo una periodizzazione, con le cautele espresse all'inizio.

Il periodo 1948-1955

La "guerra fredda" stava facendo sentire pesantemente i suoi effetti. L'unità antifascista si era rotta, clamorosamente, già nel febbraio 1947, col III governo De Gasperi e l'esclusione delle sinistre dal potere. La Costituente riuscì comunque a

8 C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, «Quaderni di Ricerca», 1949. «Nomos», 2, 2015, pp. 5-6.

9 G. Pino, *Tre concezioni della costituzione*, «Rivista di Teoria e Critica della Regolazione Sociale», 2015. Per una visione di sintesi e meno schematica vedi P. Caretti, Diritto Costituzionale e Pubblico, Torino, Giappichelli, 2017, p. 57.

10 F. Politi, A*ttuazione e Tutela dei Principi Fondamentali della Costituzione Repubblicana*, disponibile al sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (A.I.C.), http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/prolusione_politi/index.html consultato in data 20 marzo 2018.

varare la Carta costituzionale ma il nuovo clima influì decisamente sulla sua attuazione. L'impressione è che essa fu percepita soprattutto come terreno minimo comune di convergenza riguardante i diritti politici fondamentali e la forma di governo. Infatti, mentre furono rapidamente attuati Parlamento, Governo[11] e Presidenza della Repubblica, restarono in vigore istituzioni fortemente caratterizzanti il periodo fascista e pre-fascista: i quatto codici (civile, penale e relative procedure), il Testo Unico di Pubblica Sicurezza, le funzioni dei Tribunali Militari, la disciplina del pubblico impiego, le norme relative a Comuni e Province.

Erano gli anni della ricostruzione e degli inizi del "miracolo economico" dovuto a molteplici fattori, non ultimi gli aumenti di produttività accompagnati da bassi salari, grazie ai flussi migratori interni e allo spostamento di lavoratori dall'agricoltura all'industria. Il Parlamento cominciò a varare, in materia economica, norme che sembravano andare, anche se timidamente, nella direzione indicata dalla Costituzione. Si trattò di un insieme di norme non organico, ma che indicava comunque un segnale. L'art. 47, comma 2, della Costituzione dice che la Repubblica «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». La Legge 28 febbraio 1949 n. 43 dette l' avvio al piano INA-Casa[12], seguita dalla Legge 2 luglio 1949 n. 408 e dalla Legge 10 agosto 1950 n. 715. L'art. 44, primo comma, della Costituzione recita: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà». Il già citato art. 47 promuove l'accesso «alla proprietà diretta coltivatrice». Si ebbero, al riguardo, il D. Lgs. 24 febbraio 1948, n. 114 e il D. Lgs. 5 marzo 1948, n. 121 che prevedeva opere pubbliche di bonifica. In tema di confische e di redistribuzione delle terre intervenne una prima legge, la 4 maggio 1950 n. 230, riguardante la colonizzazione dell'altopiano della Sila e dei territori limitrofi. Un impatto maggiore ebbe la Legge 21 ottobre 1950 n. 841 che riguardava il comprensorio del Delta padano, Maremma tosco-laziale, Fucino, Campania, Puglia, Lucania, Molise e Sardegna. La volontà iniziale era quella di affrontare, finalmente, una riforma agraria complessiva, ma il tentativo non riuscì per l'impossibilità di trovare, ancora una volta, un accordo sui patti agrari, tanto che la legge fu chiamata "Legge stralcio". Sempre per quanto riguarda l'economia, merita ricordare la Legge 10 agosto 1950 n. 646 che istituì la Cassa per il Mezzogiorno.

11 Per l'attuazione del comma 3 dell'art. 95 «La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri» bisognerà aspettare la Legge 23 agosto 1988 n. 400, modificata più volte successivamente.

12 P. Di Biagi, *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, Donzelli, 2010.

In tema di lavoro, non furono molti gli interventi attuativi della Costituzione nel periodo preso in considerazione. A parziale attuazione dell'art. 47, la Legge 986 del 12 dicembre 1950 stabilì il divieto di licenziamento delle lavoratrici madri, gestanti e puerpere.

Sul terreno più propriamente politico ricordiamo la Legge 20 giugno 1952, n. 645, meglio conosciuta come *Legge Scelba,* che punisce «Chiunque promuove od organizza sotto qualsiasi forma la ricostituzione del disciolto partito fascista».

La materia elettorale sembrerebbe non riguardare, apparentemente, l'argomento applicazione/attuazione della Costituzione. Come avremo modo di osservare più avanti, il tipo di sistema elettorale può influire, e molto invece, sulla facilità nel modificare la Costituzione stessa (arrivando ad influire, così, sulla sua rigidità). Ricorderemo, per questo, l'approvazione della Legge 31 marco 1953, n. 148. La norma, passata alla storia come *Legge truffa*, prevedeva un premio di maggioranza (il 65%) per la lista o le liste collegate che avessero raggiunto la maggioranza assoluta dei voti. Com'è noto, alle elezioni del 3 giugno 1953 la coalizione guidata dalla DC mancò, anche se per poco, l'obiettivo. Fu l'inizio del tramonto dell'era degasperiana. La *legge truffa* fu infine abrogata con la Legge 615 del 31 luglio 1954.

Il nuovo Presidente della Repubblica, Giovanni Gronchi, nel suo discorso d'insediamento dell'11 maggio 1955 dichiarò: «mi consentirete di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti quali la Corte Costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, l'ordinamento regionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e nell'adeguamento della legislazione e del costume»[13].

Il periodo 1956-1959

Il 23 aprile 1956 si svolse la prima udienza pubblica della Corte Costituzionale. Fu un'udienza storica. L'argomento riguardava una norma della legge di pubblica sicurezza del 1931, la questione importante, in realtà, era un'altra: la competenza della Corte costituzionale riguardava solo le norme approvate dopo l'entrata in vigore della Costituzione, o si estendeva anche a quelle precedenti? La legislazione in vigore era, nella quasi totalità, antecedente alla Costituzione: una risposta negativa avrebbe limitato di molto l'efficacia e l'operatività della Costituzione stessa. La Corte si espresse in modo chiarissimo, affermando «la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione». Con l'oc-

13 Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, Legislatura II – Discussione – Seduta comune dell'11/5/55, p.4.

casione la Corte affrontò anche la questione del rapporto tra norme costituzionali precettive e programmatiche. «La nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche […] non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche […]; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione»[14]. In sostanza tutte le norme della Costituzione, se il loro contenuto lo prevede, devono essere applicate[15].

Per quanto riguarda le altre attuazioni auspicate dal Presidente della Repubblica, quella regionale non fu realizzata, mentre lo furono le altre. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro fu insediato il 20 febbraio 1958. Primo Presidente del CNEL fu Meuccio Ruini[16]. Il 18 luglio 1959 fu insediato anche il Consiglio superiore della Magistratura.

Anni '60-70

È normalmente considerato un periodo di importanti realizzazioni. Si tentò, in qualche modo, di intervenire su un mercato che era cresciuto, in molti casi, privo di regole. L'art. 41 della Costituzione, al comma 3 recita: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Il tema della programmazione economica non era nuovo nell'Italia contemporanea. In realtà l'idea dell'utilità di un intervento dello Stato nell'economia era già presente da tempo nella classe dirigente italiana già dai primi del '900. L'occasione per riparlare di programmazione si era presentata con il Piano Marshall: per fruire degli aiuti, ciascun paese richiedente doveva presentare all'OECE il programma di utilizzo degli aiuti stessi. In questo lavoro si era impegnato a fondo l'Ufficio studi dell'IRI di Pasquale Saraceno, il cui lavoro era confluito nel *Piano Vanoni*, presentato al Parlamento italiano nel gennaio 1955[17], ma che non era mai stato trasformato in legge. Il ministro del Bilancio Ugo La Malfa in una *Nota aggiuntiva al rapporto annuale sulla situazione economica del Paese* del 1962 propose l'istituzione di un sistema di programmazione economica nazionale. Per questo scopo fu creata la Commissione Nazionale per la Programmazione Economi-

14 Gazzetta Ufficiale 1ª Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 146 del 14/6/1956.

15 Per una valutazione complessiva dell'operato della Corte Costituzionale M. Fioravanti, *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale: per i sessant'anni della Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 28/4/2016.

16 Vedi il discorso d'insediamento M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Scritti e discorsi (1947-1959)*, Roma, Articolo 99, 2013, pp. 63-71.

17 Per comprendere meglio la portata del Piano Vanoni vedi la raccolta di scritti di P. Saraceno, pubblicata da SVIMEZ, *Gli anni dello schema Vanoni* (1953-1959), Giuffrè, 1982.

ca (CNPE). Nel 1963 la Commissione presentò il rapporto finale (*Rapporto Saraceno*). Il clima oramai era quello di un cambiamento che non poteva che investire tutta la società, e a ritmi crescenti.

La Costituzione, all'art. 34, comma 3, recita: «La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». Nel 1950 gli studenti medi (media e avviamento) erano ancora meno di 390.000[18]. La Legge 31 dicembre 1962 n. 859 *Istituzione e ordinamento della scuola media statale*, portò l'obbligo scolastico fino a 14 anni ed unificò effettivamente le scuole successive alle elementari in una scuola media unica. Fu l'inizio della scuola media di massa[19]. I tassi di scolarizzazione della scuola media inferiore passarono dal 35,41% del periodo 1945-1961 al 78,02% del periodo 1962-1971. Per gli stessi periodi di confronto, nella la scuola media superiore passarono dal 12,82% al 32,35%[20].

In tema di lavoro, vi fu un impegno notevole del legislatore in direzione dell'attuazione delle previsioni costituzionali. Possiamo limitarci a rammentare le realizzazioni più importanti: la Legge 30 giugno 1965 n. 1124 (T.U. in materia di infortuni sul lavoro), la Legge 21 luglio 1965 n. 903, (pensioni di anzianità e pensione sociale), la Legge 15 luglio 1966 n. 604 (che regolava la materia dei licenziamenti), ma soprattutto la Legge 20 maggio 1970 n. 300 (*lo Statuto dei diritti dei lavoratori*). L'importanza di questa norma sarà trattata in apposita relazione. Ci basterà rilevare come essa sia ancora oggi un punto di riferimento obbligato in tema di diritto del lavoro.

È difficile stabilire quale fra i ritardi attuativi della Costituzione sia stato il più grave. Certo è che la mancata attuazione delle Regioni occupa un posto di rilievo[21]. Erano state attuate in tempi rapidi solo le Regioni a statuto speciale. Con le leggi costituzionali del 26 febbraio 1948, nn. 2, 3, 4 e 5 erano stati approvati rispettivamente gli statuti speciali delle regioni Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Più travagliato era stato, per le note vicende internazionali, l'iter del Friuli-Venezia Giulia. Per le stesse vicende i cittadini della Venezia Giulia (e di Bolzano)

18 Dato ripreso da UIL scuola, Convegno 31/01/2003, *40 anni scuola media*, disponibile al sito unicahttp://www.uil.it/archiviouilscuola/web/convegno_scuola_media/default_convegno.htm consultato in data 20 marzo 2018.

19 P. Greco, *La nascita della scuola media unica*, «PRISTEM/Storia», 32-33, 2013.

20 D. Checchi, *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, UNIMI, Istituto di Economia Politica, 1996.

21 Il ritardo è tanto più grave quanto più elevata era la consapevolezza dell'importanza dell'attuazione delle Regioni. Si legge nella Relazione presentata il 4/2/47 alla presidenza Assemblea Costituente dal Presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini, sul progetto di costituzione: «L'innovazione più profonda introdotta dalla costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può aver portata decisiva per la storia del Paese». Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1947, p. 13.

non avevano nemmeno potuto partecipare nel 1946 alle elezioni dell'Assemblea Costituente[22]. Lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia finì per essere approvato con la Legge Costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963 non perché i problemi internazionali fossero già stati definitivamente risolti, ma per spingere verso una soluzione che sancisse la situazione di fatto. La spinta in direzione delle regioni ordinarie si era attenuata ben presto anche in seguito ad un parziale rovesciamento delle posizioni emerse nella Costituente: settori della DC avvertivano il timore che le sinistre, escluse dal potere centrale, potessero ottenere una sorte di rivalsa a livello regionale. All'inizio degli anni '60 era stata creata una Commissione di studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale[23]. Bisognò aspettare ancora qualche anno affinché venissero approvate la Legge 17 febbraio 1968 n. 108 e la Legge 16 maggio 1970, n. 281. Finalmente! Purtroppo, come fu subito sottolineato, «la situazione politica era profondamente diversa dal 1948, per cui l'effetto della creazione di questi nuovi istituti costituzionali viene ad essere molto diverso di quello che sarebbe stato se le regioni stesse fossero state attuate a suo tempo»[24].

L'art. 75 della Costituzione del 1948 aveva previsto il referendum abrogativo e l'art. 138 quello propositivo. Per decenni erano rimasti sulla carta. La spinta attuativa provenne dalla discussione della legge sul divorzio, la Legge 1 dicembre 1970 n. 898. Prima che questa norma concludesse il suo iter, fu approvata la Legge 25 maggio 1970 n. 352, che dava attuazione ai referendum. Così fu possibile, per lo schieramento di forze antidivorzista, ricorrere al referendum. Il primo referendum dell'Italia repubblicana si svolse fra il 12 e 13 maggio 1974. Per i promotori fu una sconfitta storica: vinse il "no" col 59,26% di voti.

La necessità di dare seguito agli impegni assunti a livello internazionale col Trattato di Roma del 25 marzo 1957 si unì a quella di creare una legislazione tributaria più aderente alle disposizioni dell'art. 53 della Costituzione. Trattandosi di materia particolarmente complessa e di natura estremamente tecnica, il Parlamento approvò la Legge delega 9 ottobre 1971 n. 825, in base alla quale furono emanati, fra il 1972 e il 1973, decine di decreti. Questo cospicuo complesso di norme mirava a realizzare in maniera più compiuta i principi costituzionali in tema di tributi: la generalità (*tutti*), l'uniformità (*capacità contributiva*), l'equità (*progressività*)[25].

---

22 L'art. 3 del DLL 74 del 10/3/46 prevedeva l'elezione di 573 rappresentanti all'Assemblea Costituente. Ne furono eletti invece soltanto 556, in quanto il successivo DLL 16/6/46,n. 99 valutava «impossibile lo svolgimento delle elezioni nella Venezia Giulia a causa dell'attuale situazione internazionale e nella provincia di Bolzano, nella quale le liste elettorali non si sono potute ultimare non essendo tuttora regolate le questioni sulla cittadinanza degli optanti per la Germania che hanno perfezionato l'opzione».

23 Commissione di studio per l'attuazione delle Regioni a Statuto normale. Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1962.

24 P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, s.l., Cedam, 1975, pp. 100-101.

25 Al suo debutto, l'IRPEF prevedeva ben 32 scaglioni con aliquote crescenti dal 10% (minima) al 72% (massima).

In tema di famiglia, l'art. 29 della Costituzione, che prevede «l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi» era rimasto clamorosamente inattuato. Un rimedio sostanziale pose la Legge 19 maggio 1975 n. 151, *Riforma del diritto di famiglia.* Finalmente si passò dalla *patria potestà* alla *potestà genitoriale* e all'effettiva eguaglianza giuridica fra coniugi.

Anche l'art. 32 della Costituzione, che si occupa del *fondamentale diritto* alla salute, necessitava di importanti interventi attuativi. Gli ospedali, gestiti fino ad allora prevalentemente da enti di assistenza e beneficenza furono trasformati in enti pubblici con la Legge 12 febbraio 1968 n. 132. La Legge 17 agosto 1974 n. 386 trasferì alle regioni le competenze in materia di assistenza ospedaliera. Di sanità si occupò ancora la Legge 13 maggio 1978, n. 180, la cosiddetta *legge Basaglia*. Con essa fu proibita la creazione di nuovi manicomi, e prevista la chiusura di quelli esistenti. Furono regolati anche i trattamenti sanitari obbligatori. È una norma che è considerata uno spartiacque per quanto riguarda i rapporti tra legge e psichiatria, e non solo. In realtà, degli 11 articoli di cui essa è composta, ben 9 rimasero in vigore solo per qualche mese perché, per espressa previsione legislativa, sarebbero dovuti decadere con l'entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale. Si tratta della Legge 23 dicembre 1978 n. 833. Fu l'approdo di un processo che era iniziato da anni. Con essa si realizzò il superamento definitivo del vecchio sistema mutualistico.

Anni '80

Furono anni in cui le spinte riformatrici sembrarono attenuarsi. Le carenze e le lentezze nell'attuazione ed applicazione della Costituzione vennero, in qualche modo, imputate alla Costituzione stessa. Da qui l'esigenza di cambiarla. Era stato proprio uno degli esponenti politici di punta di quegli anni, Bettino Craxi, a proclamarlo, il 28 settembre 1979, nelle colonne dell'*Avanti!* in un articolo in cui auspicava una "grande Riforma" della Costituzione in senso presidenzialista, con l'elezione diretta del Capo dello Stato. Nel programma del secondo governo Spadolini del 23 agosto 1982 comparve chiaramente l'obiettivo del cambiamento della Costituzione, obiettivo che in pratica non uscirà più dall'agenda politica. Il 14 aprile 1983 Camera e Senato approvarono la formazione di una Commissione bicamerale, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative. La *Commissione Bozzi* si insediò il 30 novembre 1983 e concluse i suoi lavori il 29 gennaio 1985.

In quegli stessi anni i tempi sembrarono maturi per realizzare un'idea a cui

---

Scaglioni ed aliquote sono stati modificati nel tempo. Oggi sono ridotti a cinque, con aliquote che vanno dal 23% (minima) al 43% (massima). Un confronto approfondito non può essere basato solo su questi elementi, ma, in ogni caso, il fatto che l'aliquota sui redditi più bassi sia più che raddoppiata, e quella sui redditi più alti sia drasticamente diminuita, sembra indicare un allontanamento dallo spirito originario della riforma.

si lavorava da decenni: la modifica dei Patti Lateranensi, realizzata il 18 febbraio 1984 con gli accordi firmati a Roma, a Villa Madama, dal Cardinal Agostino Casaroli per la Santa Sede e da Bettino Craxi per la Repubblica Italiana. Da questo accordo derivarono ulteriori intese, ad esempio in tema di riforma degli enti e beni ecclesiastici e del sistema di sostentamento del clero, in tema di nomina dei titolari di uffici ecclesiastici, di festività religiose agli effetti civili, di insegnamento della religione cattolica nelle scuole, ecc.

Con la Legge 23 agosto 1988 n. 400 si mise mano per la prima volta alla riforma della Presidenza del Consiglio.

Il primo codice repubblicano (il Codice di procedura penale o *Codice Vassalli*) venne finalmente alla luce col DPR 22 settembre 1988 n. 447.

Anni '90

Ai mutamenti profondi del quadro internazionale (fine della *guerra fredda*) corrisposero cambiamenti epocali interni: la crisi dei partiti tradizionali diventò profonda e in alcuni casi irreversibile. I partiti, caduti in discredito, incapaci di rinnovamenti profondi, si autoassolsero, individuando nei meccanismi delle leggi (ad es. il sistema elettorale, o l'architettura costituzionale) l'origine delle difficoltà del quadro politico. Il 9 giugno 1991 si svolse il referendum per l'abolizione delle preferenze plurime nell'elezione dei rappresentanti della Camera: l'affluenza alle urne fu del 62,50%; stravinse il "si" col 95,57% dei voti. Il segnale era chiaro. Il 26 giugno 1991 Cossiga inviò alle Camere un messaggio di 62 pagine in cui si invitava a cambiare la Costituzione[26]. Il giorno dopo, in un'intervista, proclamò la fine dell'*arco costituzionale*. Ma a travolgerlo non furono tanto le parole del Presidente, quanto l'esplodere degli scandali sul sistema di tangenti con cui i maggiori partiti si finanziavano. Il 17 febbraio 1992, con l'arresto a Milano di Mario Chiesa, amministratore socialista del Pio albergo Trivulzio, dilagò lo scandalo *tangentopoli*. L'opinione pubblica cominciò a manifestare un'insofferenza sempre maggiore verso i partiti tradizionali, arrivando a condizionare anche le istituzioni. Quando, il 5 marzo 1993, il governo varò un Decreto che proponeva una *soluzione politica* agli scandali, la generale reazione di indignazione fu tale che, prendendo una decisione che non si era mai verificata nella storia dell'Italia repubblicana, il Presidente della Repubblica si rifiutò di firmarlo. Fu in questo clima che il 18 e 19 aprile 1993 si andò a votare per otto referendum proposti dal movimento di Mario Segni. Furono presentati e percepiti come una sorta

26 Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, X legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Doc. 1 n. 11, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo. Notare che il messaggio porta la controfirma del Guardasigilli Martelli perché il Presidente del Consiglio Giulio Andreotti si era rifiutato di apporre la propria.

di plebiscito contro la corruzione[27]. La percentuale dei partecipanti fu veramente elevata: circa il 77%. Quasi l'83% si espresse a favore di un sistema elettorale maggioritario; addirittura oltre il 90% votò "sì" all'abolizione del sistema di finanziamento pubblico dei partiti. L'11 aprile 1994 fu presentato alle Presidenze delle due Camere un nuovo progetto di revisione costituzionale. Era stato elaborato da un'altra commissione bicamerale insediata il 9 settembre 1992 e presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti. Anche questo progetto non fu discusso a causa dello scioglimento anticipato delle camere. Ma l'idea che il *patto costituzionale* fosse in qualche modo saltato e che andasse, almeno in parte, riscritto, si era così radicata in una parte della classe politica che per la terza volta fu costituita, con la Legge Costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, una commissione bicamerale per modificare la II parte della Costituzione. La presidenza della Bicamerale fu affidata il 5 febbraio 1997 al segretario del PDS Massimo D'Alema. All'interno della Commissione si verificarono veri colpi di scena che ne determinarono la paralisi.

Dal 2000 in poi

Le vicende di questo scorcio del terzo millennio appartengono ancora alla cronaca. Nel giro di un quindicennio si sono avuti ben tre referendum costituzionali, relativi a modifiche non marginali della Costituzione. La Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 ha riscritto in maniera radicale i rapporti tra Stato e Regioni[28]. È stata emanata in seguito al referendum del 7 ottobre 2001, il primo referendum costituzionale della storia della Repubblica[29]. Diversamente sono andate le cose nei

27 Il fatto che l'adozione del sistema elettorale di tipo maggioritario venisse presentata come l'antidoto alla corruzione è perlomeno singolare, e dimostra come nelle società di massa i richiami emotivi arrivino non solo a creare l'illusione di soluzioni facili, ma addirittura (ci sia consentito di forzare un po' i termini), a proporre come soluzione dei problemi le loro cause. Pochi anni prima dei referendum, in un diffuso manuale universitario, si trovava scritto: «Il sistema maggioritario, adottato tradizionalmente nei Paesi anglo-sassoni, presenta innegabili vantaggi […] tuttavia la sua applicazione dà luogo ad alcuni inconvenienti: esso, infatti, facilita la corruzione». Temistocle Martines, *Diritto Costituzionale*, s.l., Giuffrè, 1986, pp. 273-274.

28 Sul contenuto della riforma vedi *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, Senato della Repubblica, Servizio Studi Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 70, novembre 2001 e *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, a cura dell'Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni (ASTRID), Roma, marzo 2002.

29 Essendo un referendum costituzionale, non richiedeva nessun *quorum*. Merita comunque rilevare che si recò a votare solo il 34,1 % degli aventi diritto. Votò a favore della modifica il 64,2 %, quindi meno del 22% dell'elettorato. La continua messa in discussione della Costituzione ha da tempo generato riflessioni e allarmi: «La questione – pacifica, fino a tempi recenti, tra gli studiosi, perché studiata da lontano – presenta oggi profili più profondi e più difficili. Non si pone infatti solo in termini astratti, ma nel vivo di un acuto conflitto – o meglio, di una diffusa anomia, o, se si preferisce, di un avanzato stadio di perversione del legame sociale - che, dal punto di vista del diritto costituzionale, sembra avvicinarsi allo stadio estremo della lotta per la costituzione: quello in cui a) la posta in gioco non è più il prevalere dell'una o dell'altra interpretazione, ma la continuità

due referendum successivi. Il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 ha respinto il disegno di modifica di circa cinquanta articoli della Costituzione voluto dalla maggioranza di centro-destra. Un esito analogo hanno avuto le modifiche alla Costituzione proposte dalla maggioranza di centro-sinistra e respinte dell'esito del referendum del 4 dicembre 2016.

Riflessioni

Alla fine di questa relazione, alcune brevissime riflessioni, su cui costruire momenti di confronto con gli studenti.

Modificare la Costituzione non solo è possibile in quanto previsto dalla Costituzione stessa, ma potrebbe risultare opportuno e necessario per una sua più efficace applicazione. Ma stiamo parlando di aggiustamenti, *limature*, correzioni, adattamenti. La riscrittura di intere parti, la modifica della forma di governo, la revisione dell'intera architettura costituzionale, richiedono l'apertura di una vera e propria *fase costituente.* Le fasi costituenti caratterizzate da una situazione di eccezionalità, da un'urgenza storica che rende inevitabile la svolta, spingono a guardare lontano, ad assumere una logica di lungo periodo[30]. Se realizzate *a freddo*, risentono di calcoli di convenienza che ne limitano la portata e la confinano all'interno di visioni di breve respiro. Di qui il bisogno di cambiamenti frequenti. Ma la necessità di modifiche continue si addice alle leggi ordinarie e non certo alle costituzioni[31].

Non è un caso che questo susseguirsi di disegni di cambiamento profondo della Costituzione, approvati dal Parlamento nel giro di pochi anni, sia avvenuto dopo la modifica delle leggi elettorali. Non si vuol discutere, in questa sede, se il rimedio giusto ai rischi di instabilità politica sia la ricerca di meccanismi elettorali che creino nel Parlamento maggioranze numeriche che non esistono nel Paese, in nome della governabilità. La rigidità della Costituzione è una protezione fortemente voluta dai costituenti e riconosciuta da tutti come un suo requisito irrinunciabile. È indiscutibile che la maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione, in seconda votazione, delle leggi di rango costituzionale sia uno dei fattori che garantiscono tale rigidità. Leggi elettorali che consentono a minoranze qualificate di godere di premi che le trasformano in maggioranze assolute, abbassa di fatto il quorum del consenso elettorale necessario per avere la possibilità, in Parlamento, di cambiare la Costituzione. Allora

dell'esistenza stessa della costituzione». Mario Dogliani, sulla rivista on-line *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, 2004, 18/01/2005.

30 È ormai famosa l'espressione *Costituzione presbite* usata da Piero Calamandrei nel suo discorso del 4/3/47 alla sessione pomeridiana dell'Assemblea Costituente.

31 Fa riflettere il fatto che appena tre lustri dopo la revisione del Titolo V della Costituzione nel 2001, sia stata approvata dal Parlamento un'altra sua riscrittura integrale nel 2016, anche se poi bocciata dal referendum.

è altrettanto indiscutibile che introdurre meccanismi elettorali di tipo maggioritario, senza al contempo rafforzare la rigidità della Costituzione, rende la Costituzione stessa più flessibile. Tutti gli *addetti ai lavori* lo sanno, ma questo rischio non è ancora diventato consapevolezza comune.

Questa riflessione ci introduce ad un'altra questione importante per chi insegna, e cioè sul come si crea e si veicola il *senso comune.* Come è ben noto, l'uso del linguaggio, in questo campo, assume un ruolo decisivo. Da un punto di vista strettamente giornalistico forzare dei termini, arrivando a creare un gergo convenzionale con significati diversi da quelli consueti, può essere funzionale a catturare lo sguardo del lettore. Da un punto di vista educativo può portare a risultati disastrosi. Parlare disinvoltamente di *Prima, Seconda, Terza Repubblica* in Italia non è solo scorretto da un punto di vista formale, perché una Repubblica si identifica con la propria Costituzione, e, in assenza di rivolgimenti costituzionali, è sempre la stessa[32]. Usare invece il cambiamento di equilibri politici come indicatore del tipo di Repubblica, può indurre l'idea di una sostanziale irrilevanza della Costituzione stessa. Identificare la Repubblica soprattutto con l'immagine di chi prevale nel gioco della politica, e non con la carta fondamentale che invece appartiene a tutti, può favorire fra i giovani un senso di estraneità o di distanza rispetto alle istituzioni democratiche.

L'uso di un linguaggio appropriato è fondamentale per il rispetto, la difesa e l'applicazione della Costituzione[33]. Può sembrare un'affermazione generica o moralistica. Non lo è affatto. Facciamo un esempio concreto su un argomento di rilevanza decisiva: come si scrivono e si approvano le leggi. L'art. 72 della Costituzione dice: «Ogni disegno di legge […] è […] esaminato […] dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Lo scopo è evidente: ogni articolo ha una sua omogeneità che lo rende autonomo dagli altri. Si può votare a favore di un articolo ma contro un altro della stessa legge, magari per arrivare alla sua modifica. È essenziale per la tutela della libertà di voto dei rappresentanti del popolo sovrano. Cosa succede se gli articoli vengono trasformati, *con un semplice gioco di parole*, in commi, e la legge si riduce a un solo articolo, pieno di argomenti diversissimi tra loro? Succede che scompare la possibilità di votare contro solo quegli articoli delle norme con cui non si è d'accordo: o si approva tutto o niente[34]. Così si forza la libertà di voto dei parlamentari, ma soprattutto si forza, anzi diciamolo in modo più chiaro, *si viola intenzionalmente la Costituzione*[35]. E questo semplicemente usando un nome al

32 P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, s.l., Giappichelli, 2017, p. 87.

33 Un discorso a parte meriterebbe il ricorso a linguaggi e a tecniche sempre più involuti da parte del legislatore. R. Zaccaria, *Introduzione* in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo edizioni, 2011. Sul linguaggio costituzionale P. Caretti, *Lingua e Costituzione*, «AIC», 2, 2014.

34 M. Ainis, *Il sole 24 ore.com*, 11/12/2009.

35 Non sono serviti a niente neanche i richiami ufficiali della Presidenza della Repubblica. Nel messaggio alle

posto di un altro. Il guaio è che la maggior parte delle leggi più importanti degli ultimi decenni, quelle che hanno cambiato la storia del nostro Paese, è stata approvata in questo modo[36]. È avvenuto nell'indifferenza della maggior parte dei cittadini, che probabilmente non se ne sono nemmeno resi conto. La formazione e l'informazione sono il sale della democrazia. La scuola, formando e informando adeguatamente, può fare davvero molto per stimolare mentalità, abitudini, comportamenti, che facilitino il rispetto, l'applicazione e quindi la percezione di vitalità della nostra Costituzione.

Camere del Presidente Carlo Azeglio Ciampi del 16/12/2004, si legge: «Con l'occasione ritengo opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo. A tale proposito, ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata « articolo per articolo e con votazione finale».

36 Siamo partiti con la *Legge finanziaria* 1996 che aveva inserito 267 commi in un solo articolo, fino ad arrivare all'ultima *Legge di stabilità* 2018, il cui art. 1 consta di 1.191 commi. Non fa eccezione nemmeno l'ultima riforma della scuola (la buona scuola), che contiene un solo articolo di 212 commi. Il "record", si fa per dire, lo detiene, per ora, la *Legge finanziaria* 2007, con un solo articolo "zeppato" da 1.364 commi. Commentando la prassi di seguire "il precedente peggiore", scrive Nicola Lupo: «Si è così verificato un progressivo ma deciso allontanamento dai princìpi costituzionali, attraverso passaggi che considerati in sé possono apparire di entità minima, quando non impercettibile, ma che, se guardati nel complesso, risultano assai rilevanti». Relazione al seminario di studio su *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss-Guido Carli il 17/3/2006 a Roma, presso l'Istituto dell'Enciclopedia italiana. Sui *costi della cattiva qualità della normazione*, vedi F. Dal Canto, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, Seminario del Gruppo di Pisa su *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Novara, 15-16/11/2013.

Diritti e realtà del lavoro nel secondo dopoguerra

DI

STEFANO BARTOLINI

La nascita della Repubblica italiana si colloca in un contesto storico ben preciso. L'intero continente europeo e buona parte del mediterraneo erano devastati dalla seconda guerra mondiale, una devastazione non solo fisica ma anche morale e politica. La violenza durante il conflitto aveva raggiunto forme e intensità sconosciute, riverberandosi nel dopoguerra, tanto da far parlare di un vero e proprio "inselvatichimento" del continente[1]. L'Italia, così come la Germania, aggiungevano a questo scenario la condizione di uscire dai regimi fascisti, che avevano segnato in profondità, ed in maniera nettamente reazionaria, le strutture statali. Nel nostro Paese, inoltre, l'onda lunga della Resistenza aveva rimesso in moto le mobilitazioni sociali, unendosi alla gravissima crisi economica precedente l'avvio della ricostruzione ed il lancio del Piano Marshall (*European Recovery Program*), dando vita a una fase di conflittualità sociale diffusa e combattiva, protesa all'ottenimento di numerose rivendicazioni storiche da parte delle classi popolari, che per altro verso si tramutava nel timore di una rivoluzione negli ambienti padronali capitalisti, che avevano sostenuto il Regime e che adesso temevano il rinnovato protagonismo del movimento dei lavoratori. In questo quadro, il voto del 2 giugno 1946 segnava il radicale mutamento della forma istituzionale dalla Monarchia alla Repubblica ed eleggeva un'Assemblea costituente che aveva il compito di scrivere la Carta fondamentale su cui si sarebbe basato il nuovo Stato, un'entità del tutto rinnovata rispetto al precedente ordinamento non solo dell'epoca fascista ma anche rispetto al periodo liberale precedente.

La spinta verso forme di democrazia dalla connotazione sociale, e non più solamente liberale, si fece sentire in tutto il continente, anche nei paesi che non dovettero riscrivere daccapo le regole della vita democratica come la Gran Bretagna – considerata generalmente l'iniziatrice del moderno *Welfare state* con il suo programma di politiche sociali avviato nel 1948 – riflettendosi anche sulle nuove costituzioni come

1 Cfr: K. Lowe, *Il continente selvaggio. L'Europa alla fine della seconda guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

quella francese e italiana. Ed infatti i costituenti non persero l'occasione per disegnare, nei loro diciotto mesi di lavoro, i tratti di uno Stato caratterizzato dall'esperienza antifascista, che trovava proprio nella costruzione di una forma di democrazia sociale avanzata la propria realizzazione. Un risultato reso ancor più importate dal clima di scontro politico frontale, con la fine nel '47 dei governi di unità nazionale, prodromo dell'incipiente guerra fredda, ma che tuttavia non impedì ai protagonisti, in particolare ai partiti comunista, socialista e cattolico, insieme alla rilevante minoranza azionista, un confronto aperto, dialogante e positivo per addivenire alla definizione non solo delle regole comuni del gioco politico ma degli stessi caratteri che avrebbe avuto la democrazia repubblicana anche, e soprattutto, sotto il profilo economico e sociale.

L'esito fu il varo di una Costituzione che ristrutturava in maniera radicale il volto dello Stato italiano, e che proprio nel "lavoro" trovava il suo carattere distintivo e un elemento di novità dirompente. Non solo il nuovo simbolo della Repubblica italiana assunse il lavoro, rappresentato dalla ruota dentata, ma l'impostazione lavorista veniva esplicitata fin da subito nello stesso comma 1 dell'art. 1: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

La Costituzione dichiara così la volontà inclusiva delle classi lavoratrici, lasciate fuori dal precedente ordinamento e vessate sotto il fascismo, fondando sul lavoro, non sull'etnia o sul diritto dinastico, la Repubblica. Una formulazione che trova il suo complemento dell'art. 3, soprattutto nel comma 2, assegnando alla Repubblica un compito specifico affinché la sua identità possa essere realizzata e non si pongano ostacoli all'esercizio della sovranità da parte del popolo, ed in particolare agli appartenenti ai ceti popolari, che nel lavoro trovano il loro sostentamento ma che per suo tramite possono anche incontrare elementi di ricatto e di limitazione delle proprie libertà e facoltà democratiche. Come recita l'articolo: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economia e sociale del Paese».

In questi due articoli è già racchiuso il carattere radicalmente progressista del nuovo Stato. Alla formulazione dell'art. 1 si arrivò partendo da tre proposte, quella dei comunisti, che con Togliatti proposero la «Repubblica democratica fondata sui lavoratori», che sembrò però a molti eccessivamente classista e marxista, quella del repubblicano Ugo La Malfa, che manteneva un sapore più liberale recitando «fondata sui diritti di libertà e sui diritti del lavoro» ed infine la proposta del democristiano Amintore Fanfani, che tentò una mediazione e che è diventata quella finale che conosciamo, raccogliendo il consenso anche delle sinistre, con questa argomentazione: «conserviamo la novità della Repubblica fondata sul lavoro evitando una dizione [*quella comunista*, N.D.A] la quale, per precedenti storici, per formulazioni teoriche, che non si possono sopprimere, può apparire, a parte della popolazione italiana, classista e, perciò, può allontanare qualche consenso, che certamente non è superfluo, alla nostra Repubblica» L'art. 3 fu invece il risultato dell'opera del socialista Lelio Basso, in dialogo con il democristiano Giuseppe Dossetti. Trent'anni dopo, nel 1976, Basso tornò su quel passaggio, con frasi degne di nota: «il primo comma di quello stesso articolo ripete una norma standard di tutte le Costituzioni sull'eguaglianza dei cittadini […] siamo qui, è chiaro, in presenza di un'eguaglianza puramente formale: la legge rimane eguale per tutti, ma la sua applicazione è diversa, perché la società è composta di persone disuguali. C'è forse la stessa libertà di stampa per il multimiliardario che può fare il "suo" giornale e la comune dei mortali? […] Nonostante la conclamata uguaglianza di diritto i cittadini sono ben lungi dal fruire di diritti uguali. Ed ecco allora il senso del secondo comma […] Messo immediatamente di seguito al primo, questo comma ha un netto significato polemico: la Costituzione stessa riconosce che un principio fondamentale, come quello dell'eguaglianza, non

è e non sarà rispettato in Italia finché non muteranno radicalmente le condizioni economiche e sociali. Ma la stessa polemica si rivolge, può dirsi, contro tutta la Costituzione: nessuna libertà è effettiva finché sussistono le attuali condizioni; il voto dei cittadini non è uguale finché perdurano ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini; la stessa sovranità popolare, base della democrazia, è un'illusione se non tutti i lavoratori possono partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»[2].

Leggendo queste parole di Basso, si comprendono anche meglio il senso del diritto al lavoro insieme al dovere di svolgere un attività per concorrere al progresso della società contenuti nel successivo art. 4: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». La disoccupazione come condizione che impedisce la realizzazione della piena democrazia, da una parte, coniugata ad un attacco alle posizioni di rendita, improduttive, su cui si sostanziava il potere dei latifondisti e di altre categorie che non vivevano del proprio lavoro ma di quello altrui. Ed è invece proprio nel lavoro che la Costituzione individua la piena realizzazione del essere umano, per il tramite del suo fare attivo che lo rende un cittadino responsabile.

Come si vede, già negli articoli che costituiscono i "Principi fondamentali" della Costituzione si afferma il profilo di uno Stato interventista, che agisce in economia per rimuovere gli ostacoli e indica degli obbiettivi all'attività lavorativa, il progresso materiale e spirituale. Non stupisce quindi che gli ambienti di destra o liberisti della Costituente, fautori di uno stato minimo che non si immischiava negli affari economici, timorosi per una limitazione di alcune libertà al fine di rimuovere gli ostacoli, mantenessero nel corso dei lavori un atteggiamento critico, quando non di opposizione. Il rapporto di conseguenzialità fra gli artt. 1 e 3 tuttavia rispondeva anche alle critiche mosse da un repubblicano quale Piero Calamandrei – che restano peraltro di grande attualità – timoroso dell'impostazione lavorista perché temeva di indicare ai cittadini diritti che non era affatto scontato che la Repubblica avrebbe poi attuato, minandone la credibilità[3].

Oltre ai "Principi fondamentali", il lavoro è poi ampiamente presente in Costituzione anche nel Titolo III della prima parte, dedicato ai rapporti economici, con altri articoli che servono a sostanziare le affermazioni precedenti I primi due commi

2 Per la ricostruzione di questi dibattiti vedi l'articolo di G. Rispoli, *La Repubblica dei diritti*, pubblicato su «Rassegna sindacale» in occasione del 70° della Costituzione, disponibile al sito http://www.rassegna.it/articoli/la-repubblica-dei-diritti consultato in data 31 luglio 2018, da cui sono tratte le citazioni di Fanfani e Basso.

3 Per le critiche di Calamandrei N. Urbinati, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma, Carocci, 2017, pp. 69-71.

dell'art. 35 stabiliscono che «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori», stabilendo un nesso tra il lavoro e il diritto allo studio, mentre il successivo art. 36 stabilisce dei diritti concreti: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi». Anche la parità di genere muove i suoi passi dal lavoro, nell'art. 37, dove però sopravvivono gli echi della tradizione italiana che vuole le specifiche tutele per il lavoro femminile associate a quelle per i fanciulli, mantenendo una parentela fra il lavoro delle donne e quello minorile, ed il ruolo della donna come strettamente connesso all'ambiente familiare: «La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione. La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato. La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione». L'Art. 38 è dedicato alle tutele sociali più propriamente di welfare, assegnando un ruolo diretto all'azione statale: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

Direttamente connessi con l'impostazione lavorista, vengono poi altri due blocchi tematici su cui la Costituzione interviene per fissare dei principi. Il primo è quello relativo all'organizzazione sindacale. Pur avendo in mente essenzialmente il lavoro subordinato, i costituenti formularono una concezione del lavoro e dei diritti valida anche per riportare al suo interno le forme di lavoro autonomo – all'epoca non così diffuse come oggi – caratterizzate da rapporti di subalternità, distinguendole ad ogni modo dall'attività imprenditoriale, che aveva altre caratteristiche che vedremo a breve. L'interesse dei costituenti al tema sindacale è quindi una conseguenza di questa impostazione, e rappresenta un'altra netta novità rispetto al passato, che metterà le organizzazioni sindacali nelle condizioni di svilupparsi liberamente nell'Italia repubblicana. Come è stato detto: «la tutela non è quindi riducibile a una protezione paternalisticamente elargita dal potere pubblico […] è implicito che la cura di interessi costituzionalmente rilevanti venga affidata prioritariamente ai soggetti che ne

sono portatori. Data la posizione di debolezza contrattuale del singolo prestatore di lavoro questa attività di autotutela, per essere efficace, non può non realizzarsi in forma collettiva, attraverso l'organizzazione sindacale che, nel contesto istituzionale della Repubblica, si trova a svolgere una funzione di interesse generale»[4]. L'art. 39 stabilisce quindi, per la prima volta nella storia italiana, la libertà sindacale. Libertà di esistere e di organizzarsi, a differenza degli ordinamenti precedenti, dove i sindacati erano stati di volta in volta vietati, tollerati, infine sciolti se antifascisti, mentre quelli fascisti erano stati trasformati in enti pubblici e sottoposti al controllo statale durante il Regime. Questo il testo: «L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce». Come è noto, l'art. 39 è rimasto poi lettera morta nella parte che riguarda la stipulazione di contratti collettivi con validità *erga omnes*, in mancanza di una legge attuativa, mentre la giurisprudenza col tempo si è orientata a riconoscere i contratti collettivi stipulati dalle maggiori forze sindacali come aventi forza di diritto comune, anche se in questi ultimi anni le pratiche degli accordi separati, dei contratti aziendali e dei contratti cosiddetti "pirata" stanno inficiando questa impostazione. E' però interessante rilevare come anche su questo articolo il dibattito fu serrato in seno alla Costituente, con i cattolici orientati a mantenere il sindacato come ente di diritto pubblico a cui l'iscrizione era obbligatoria, i comunisti favorevoli alla libera associazione, pur nel quadro di un sindacato generale di tutto il lavoro e unitario, ed i socialisti su una posizione intermedia fra le prime due. Alla fine la spuntò l'impostazione comunista, rappresentata alla terza Sottocommissione della Costituente dal segretario della CGIL Giuseppe Di Vittorio. Nel suo intervento sull'ordinamento sindacale la sua argomentazione fu in linea con le preoccupazioni che esprimevano i socialisti e i comunisti: «Il diritto di associazione è senza dubbio fra i diritti fondamentali del cittadino e una delle espressioni più chiare delle libertà democratiche […] è anzi il presidio più sicuro della libertà della persona umana, la quale tende in misura crescente a ricercare la via del proprio sviluppo, della propria difesa e di un maggiore benessere economico e spirituale specialmente nella libertà di coalizzarsi con altre persone in raggruppamenti sociali […] occorre che la Costituzione italiana sancisca nel modo più chiaro il diritto pieno di associazione […] riconosciuto a tutti i

4 V. Strinati, *Costituzione e lavoro,* Edit Coop, p. 24, disponibile al sito http://files.rassegna.it/userdata/sites/rassegnait/attach/2018/01/1aformazcostituznew_7589.pdf consultato in data 31 luglio 2018.

cittadini di ambo i sessi e di ogni ceto sociale, senza nessuna esclusione. Tuttavia, la Costituzione non può ignorare che se il diritto di associazione deve essere garantito ad ogni cittadino, esso ha però un valore diverso pei differenti strati sociali. Nell'attuale sistema sociale, infatti, la ricchezza nazionale è troppo mal ripartita in quanto si hanno accumulazioni d'immensi capitali nelle mani di pochi cittadini […] nei naturali ed inevitabili contrasti di interessi economici e sociali sorgenti tra i vari strati della società nazionale il cittadino lavoratore ed il cittadino capitalista non si trovano affatto in condizione di eguaglianza. Il cittadino capitalista, basandosi sulla propria potenza economica, può lottare e prevalere anche da solo in determinate competizioni di carattere economico. Il cittadino lavoratore, invece, da solo non può ragionevolmente nemmeno pensare a partecipare a tali competizioni […] la sola possibilità che esista […] è quella di associarsi con altri lavoratori aventi interessi e scopi comuni, per controbilanciare col numero, colla associazione e con l'unità di intenti e d'azione degli associati la potenza economica del singolo capitalista od un'associazione di capitalisti […] il sindacato, perciò, è lo strumento più valido per i lavoratori, per l'affermazione del diritto alla vita e del diritto al lavoro»[5]. Connesso alla questione della libertà sindacale fu poi l'affermazione del diritto di sciopero, prima inesistente, ma non della serrata, riconoscendo anche per questa via i differenti rapporti di forza tra le parti e l'astensione dal lavoro come strumento fondamentale per la tutela dei diritti dei lavoratori. In maniera netta e concisa, l'art. 40 recita: «Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano»[6].

L'altro blocco regolato nel Titolo III è quello relativo all'impresa. L'art. 41 rappresenta a sua volta una novità rilevante, che nello stabilire la libertà d'impresa ne fissa anche i limiti e le finalità in modo chiaro: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Si provvedeva ad estendere questa concezione anche alla proprietà terriera, spronando ad una trasformazione dell'agricoltura in un momento di grande mobilitazione dei braccianti e dei mezzadri, che mancherà però i suoi obbiettivi storici già prima dell'esodo dalla campagne e della cosiddetta "grande trasformazione" da contadini a operai, segnando una sconfitta di grande portata. Certo il dispositivo costituzionale conserva ancor oggi la sua validità di indirizzo, ma non si può citare il testo dell'art. 44 tralasciando questa circostanza: «Al fine di

5 S. Misiani, *La cultura*, in A. Pepe, P. Iuso, S. Misiani, *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Roma, Ediesse, 2001, pp. 267-274. Il testo dell'intervento di Di Vittorio è disponibile al sito http://www.rassegna.it/speciali/la-costituzione-dei-diritti-e-del-lavoro consultato in data 31 luglio 2018.

6 Sul dibattito alla Costituente relativo all'art. 40 S. Misiani, *La cultura…*, cit. pp. 275-276.

conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostruzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Infine, concludendo l'illustrazione degli articoli costituzionali di nostro interesse, l'art. 46 stabilisce che: «Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Questo articolo fu scritto in un momento in cui era ancora in corso, seppur ormai in piena ritirata, l'esperienza dei Consigli di gestione, organi di controllo e direzione operaia sorti sulla scia della Resistenza e ferocemente avversati dalle direzioni aziendali. Un'esperienza conclusasi in breve tempo e rimasta senza seguito nella storia repubblicana, dove non sono più stati fatti tentativi di dar seguito pratico o legislativo ad un articolo al tempo stesso così importante e problematico.

Fin qui gli articoli della Costituzione di rilievo per il suo carattere lavorista e per la prefigurazione delle forme della democrazia sociale italiana. Tenteremo adesso una breve sintesi dei passaggi salienti della sua attuazione, o non attuazione, nella storia della nostra Repubblica. In realtà subito dopo la sua entrate in vigore, il 1° gennaio 1948, la Costituzione fu per così dire "congelata". Da una parte una sentenza della Corte di Cassazione del febbraio di quell'anno stabilì una distinzione tra le sue norme precettizie, ovvero di immediata attuazione, e quelle programmatiche, che avrebbero dovuto trovare traduzione nell'attività legislativa del Parlamento, bloccando di fatto l'abrogazione dei codici precedenti e togliendo slancio al portato di una Carta che, come ripetuto tante volte da molti, aveva anche un carattere programmatico[7]. Dall'altra parte, lo scontro politico nel clima di guerra fredda, ma anche e soprattutto per logiche politiche interne al Paese, si andò polarizzando fra una Democrazia Cristiana guidata da De Gasperi, impregnata della teoria della "Democrazia protetta", contro un PCI fautore della linea della "Democrazia progressiva". Essendo la seconda fortemente pervasa dall'idea dell'attuazione delle parti innovative della Costituzione, la "democrazia protetta" (dai comunisti) si risolse nel blocco delle riforme che avrebbero attuato il disegno costituzionale negli anni del centrismo, con le classi lavoratrici sottoposte a durissime condizioni di lavoro per tutti gli anni '50 e il movimento operaio attaccato frontalmente da apparati statali non "epurati" e portatori di una visione repressiva dei conflitti economici[8].

7 P. Ginsborg, *Storia d'Italia 1943-1996. Famiglia, società*, Stato, Torino, Einaudi, 1998, pp. 116-117.

8 Su questa fase vedi L. Baldissara, *Democrazia e conflitto. Il sindacato e il consolidamento della democrazia negli anni*

In particolare, i diritti dei lavoratori tesero a rimanere a lungo lettera morta, soprattutto quelli che avrebbero dato sostanza alla nuova articolazione democratica dello Stato. Per questa ragione la CGIL, dal 1948 non più unitaria, al suo III congresso nel 1952 propose di portare la Costituzione dentro ai luoghi di lavoro – di cui non aveva varcato i cancelli – tramite uno "Statuto dei diritti, delle libertà e della dignità dei lavoratori nell'azienda", di cui è utile riproporre il testo (poco noto) così come venne approvato in quella occasione:

I

Il rapporto di lavoro tra padrone e dipendente non può in nessun modo ridurre o limitare i diritti inviolabili che la Costituzione repubblicana italiana riconosce all'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali dove svolge la sua personalità. (Costituzione art. 2).

Perciò nel luogo di lavoro i dipendenti, conservano totalmente e integralmente, nei confronti del padrone, o di chi per esso, i propri diritti di cittadini, la loro dignità umana, e la libertà di poter sviluppare senza ostacoli o limitazioni, la propria personalità morale, intellettuale e politica.

II

Il rapporto di lavoro riconosce al padrone solo il diritto di esigere dal proprio dipendente una determinata prestazione di opera, per un determinato periodo di tempo, nel rispetto di una data organizzazione e disciplina di lavoro. Nella realizzazione di questo diritto il padrone o chi per esso, deve rispettare l'inviolabilità personale del dipendente. (Costituzione art. 13).

Perciò, per nessun motivo, il padrone o chi per esso, può ricorrere nei confronti del suo dipendente a insulti, a violenze fisiche o morali, sottoporlo a ispezioni e perquisizioni, per motivi non espressamente autorizzati dai regolamenti di fabbrica, o procedere a controlli e sequestri di cose di qualsiasi natura che gli appartengono.

III

Il rapporto di lavoro non può in nessun modo e per nessun motivo vincolare o limitare i diritti civili del dipendente. Meno che mai può limitare il diritto del lavoratore di discutere con i suoi compagni le questioni relative al proprio lavoro, collaborare alla gestione delle aziende, di tutelare i propri interessi di lavoratore e di adempiere ai propri doveri associativi. (Costituzione artt. 39-40-46).

Perciò anche nella azienda, e durante il tempo non occupato nella produ-

Cinquanta (Italia, Emilia-Romagna), Milano, Franco Angeli, 2006. L. Bertucelli, *All'alba della Repubblica. Modena, 9 gennaio 1950. L'eccidio delle Fonderie Riunite*, Milano, Unicopli, 2012.

zione, ogni dipendente deve poter fruire liberamente del diritto di manifestare il proprio pensiero, di leggere e far circolare la stampa permessa dalla legge, di associarsi, e riunirsi e di fare opera di proselitismo e di organizzazione.

IV

Il rapporto di lavoro non deve essere soggetto a nessuna discriminazione politica, religiosa e razziale. Per le assunzioni, per la determinazione delle qualifiche e delle retribuzioni e per le promozioni devono valere solo le norme stabilite dal contratto sindacale e dalla legge le attitudini o le capacità individuali, i meriti professionali acquisiti. (Costituzione artt. 3-36).

Perciò non vi può essere rottura di rapporto di lavoro per ragioni estranee alle esigenze della produzione, né per rappresaglia contro il dipendente a causa della sua appartenenza a determinate organizzazioni o a causa delle sue convinzioni politiche o religiose, né per vendetta contro il lavoratore che intenda far rispettare la propria libertà di cittadino, la propria dignità civile e morale ed il proprio diritto ad esigere che la proprietà assolva ai compiti sociali prescritti dalla Costituzione della Repubblica democratica italiana[9].

Come è noto, la proposta ebbe una lunga gestazione, ed alla fine approdò nel varo nella Legge 20 maggio 1970 n. 300, comunemente nota appunto come "Statuto dei diritti dei lavoratori", e fu il risultato della rinnovata spinta dal basso del movimento dei lavoratori, di nuovo in fase espansiva dopo i bui anni Cinquanta, in un ciclo che raggiunse il suo apice nelle proteste, e nelle conquiste, degli anni Settanta, fra cui merita una menzione l'istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978.

In questo trentennio, da Paese con una maggioranza relativa di forza lavoro impiegata in agricoltura ancora nel 1951 siamo passati alla fase della piena maturità industriale degli anni Settanta, per approdare poi nel 1981 a un assetto che vede la prevalenza di lavoro nel settore terziario, affiancato da una rilevante quota di impiego industriale, e con un basso tasso di impiegati nel settore agricolo (dove permangono fenomeni di sfruttamento con una lunga storia, come il caporalato). Furono gli anni della "Grande trasformazione" e della cosiddetta "centralità operaia", dove le lotte erano guidate dai sindacati di industria nel quadro del fordismo-taylorismo, sistemi non pensati per raggiungere un compromesso sociale progressista, ma che servivano, oltre che all'incremento aritmetico della produzione, proprio a pacificare e governare una forza lavoro inquieta e conflittuale e ad ottenere il dominio sociale da parte delle forze padronali. L'unica cosa a cui era funzionale il fordismo-taylorismo era la produzione di massa, che prevedeva l'esistenza di un mercato di massa e quindi, entro certi limiti, la possibilità che i lavoratori avessero i soldi per acquistare

9 Archivio storico CGIL Pistoia, Fondo Camera del Lavoro, Busta 8 D, Fascicolo *Statuto dei diritti dei lavoratori.*

i prodotti industriali da loro stessi fabbricati. Nel corso del tempo, tuttavia, alcuni degli elementi dell'organizzazione del lavoro tipici di questo sistema furono ribaltati a proprio favore dalla forza operaia (attraverso scioperi a scacchiera, a singhiozzo, a gatto selvaggio) e al prezzo di lunghe, e spesso sanguinose, lotte si riuscì progressivamente ad affermare un sistema di diritti e tutele, che poté ancorarsi alla struttura costituzionale, inducendo i diversi governi, sempre a maggioranza democristiana, a favorire attivamente l'emancipazione, con interventi legislativi che sanzionavano, tramite la costruzione del *Welfare* e con un ruolo attivo nella gestione dell'economia, il progresso materiale delle classi popolari.

In questo lungo processo si andò affermando la certezza del diritto del lavoro, e del contratto collettivo nazionale concordato con i sindacati come strumento principe per la regolazione dei rapporti tra lavoratori e datori. Un diritto capace di includere anche figure ibride, intermedie, e di porre la questione della partecipazione dei lavoratori alle scelte delle aziende tramite il diritto all'informazione e alla contrattazione dei piani industriali. Certo ai margini rimasero numerose figure, come le lavoranti a domicilio (per un certo periodo inquadrate come lavoratrici autonome) che lungi dall'essere residuali, erano funzionali a determinati paradigmi produttivi[10]. Più in generale, questi elementi restati ai "margini" nel periodo della centralità operaia, forniranno il modello da cui ripartire per la ristrutturazione del mondo del lavoro nella fase che si apre con gli anni '80.

La centralità operaia comunque, se vista dal punto di vista della certezza del diritto, assume anche un altro significato storico. Non la mera riduzione della visione del lavoro alla sola figura dell'operaio dipendente, ma la capacità di costruire un intero diritto del lavoro che si muoveva verso una direzione inclusiva anche per tutto quello che ci stava intorno, interpretata da Bruno Trentin anni dopo nell'idea di "sindacato dei diritti", un'idea di lavoro nell'Italia repubblicana che era un'idea di emancipazione per tutti e sostanziava l'affermazione contenuta nell'art. 1 della Costituzione. Non è un caso se noi oggi definiamo come "atipico" il lavoro che non rientra in quelle forme, che non si rifà a quell'idea di contratto di lavoro portatore di diritti, tutele, stabilità e sicurezze e mezzo per il loro raggiungimento, considerato come la regolazione "tipica" del rapporto di lavoro.

In altre parole, nella seconda metà del '900, intorno al lavoro industriale si era strutturata l'idea di lavoro a cui ancora oggi noi attingiamo. Il paradigma fordista tuttavia – termine che per questa via è andato a indicare un compromesso sociale che travalicava di gran lunga l'ambito dell'industria per investire la società nel suo insieme, caratterizzato da un forte stato sociale e da rapporti di lavoro chiari e protetti e che sembrava inverare gli asseti costituzionali– si è rivelato fragile e di breve

10 T. Toffanin, *Fabbriche invisibili. Storie di donne, lavoranti a domicilio*, Verona, Ombre corte, 2016.

durata. Non un punto di arrivo da cui muovere verso nuove conquiste, ma una fase temporanea. Quella che è venuta dopo è stata una ristrutturazione dell'organizzazione della produzione, che è andata a creare le basi per una nuova accumulazione di ricchezza fortemente accentrata verso l'alto, interrompendo la redistribuzione verso il basso delle risorse che aveva segnato la fase precedente. Sono così ritornate in auge figure lavorative e articolazioni della produzione che erano restate ai lati del sistema industriale: il lavoro instabile, a domicilio, precario, indipendente. Così, dopo la crisi economica avviatasi negli anni '70, l'organizzazione del lavoro industriale ha teso a esternalizzare parti sempre più consistenti del processo produttivo ad aziende "contoterziste", sfruttando il reticolo delle piccole e medie imprese diffuse sul territorio italiano, che gli studi hanno approcciato con la dizione di «classe operaia periferica». Si sono progressivamente affermate nuove formule, come la produzione flessibile e snella (*lean production*) che si adatta alla domanda *(just in time*), o il Toyotismo, che sposava questi modelli di produzione con modalità di organizzazione del lavoro che recuperavano una quota di professionalità umana e di collaborazione operaia, promettendo erroneamente il superamento dell'alienazione alla catena di montaggio. Ancora una volta, a ogni modo, abbiamo assistito al permanere di situazioni differenziate. Nelle piccole e medie imprese italiane le formule della produzione snella e flessibile e del *just in time* vengono adottate senza rivedere sostanzialmente le modalità del lavoro umano alle macchine, che rimane legato al modello taylorista, spesso con macchinari obsoleti stante la bassa quota di investimenti in capitale produttivo. La compresenza di passato e presente segna dunque ancora oggi, nel XXI secolo, la realtà industriale, dove alle promesse dell'industria 4.0 e della *smart factory* delle multinazionali si affianca il permanere di modalità di lavoro industriale dal sapore novecentesco[11]. In particolare dopo la legge Biagi-Maroni del 2003 svariate configurazioni sono intervenute a frammentare il quadro e ad affermare il lavoro atipico. Pertanto, se l'industria aveva fatto da modello per la costruzione e l'estensione dei diritti del lavoro, lo ha fatto anche per la loro ristrutturazione, nonostante un'economia ormai fortemente terziarizzata. Su questa strada si è progressivamente riaffermata l'idea, prettamente ottocentesca, che il mercato del lavoro sia un luogo dove si realizzano rapporti fra singoli, il datore e il lavoratore, posti in posizione di parità, negando la disparità evidente fra le due parti e ponendo sotto una luce negativa l'esistenza stessa dei contratti collettivi, delle norme a tutela dei lavoratori e delle organizzazioni come i sindacati. Il ribaltamento di senso rispetto al dibattito della Costituente è evidente. Sul piano del discorso pubblico, siamo passati addirittura da una discussione sull'estensione dei diritti, degli spazi democratici e sul miglio-

11 Sulle vicende del lavoro nell'Italia repubblicana *Storia del lavoro in Italia*, Vol. 6, *Il novecento 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, a cura di S. Musso, Roma, Castelvecchi, 2015.

ramento delle condizioni di vita e di lavoro a una che vede gli interventi legislativi come un volano per governare il mercato del lavoro ed incentivare le imprese.

Di conseguenza, la riorganizzazione produttiva, iniziata nell'ultimo quarto del '900, ha assunto anche toni marcatamente politici – come vedremo adesso – e si è avvalsa di un elemento per così dire sovrastrutturale, quale il pensiero neoliberista, inteso come un'idea che propugna la fine dell'intervento statale in economia, la sua ritirata dal *Welfare*, la libera circolazione dei capitali e l'assunto cardine che il mercato raggiunga l'efficienza solo in assenza di regole che non siano quelle sue "naturali". Di fatto, il neoliberismo dagli anni '70 e '80 ha recuperato le critiche fatte a suo tempo all'interno dell'Assemblea costituente dai liberisti, che come detto vedevano di traverso lo Stato interventista. Nadia Urbinati ha recentemente sostenuto che «iniziò a farsi strada […] l'idea che fosse necessario porre un freno a questo processo e, in particolare, che si dovessero apportare revisioni alla Carta per emendarla della sua identità lavorista e dalle insidie alla governabilità contenute nella democrazia sociale», «fu sulla concezione del lavoro e delle aggregazioni sociopolitiche legate al lavoro garantito e sindacalizzato che si affinò la critica al parlamentarismo della Carta»[12]. Secondo la studiosa, il *Report on the Governability of Democracies della Trilateral Committee* del '75 fu il punto di svolta: «*Crisis of Governability e Crisis of Democracies* erano usati come sinonimi per designare l'incapacità delle istituzioni democratiche di resistere alle pressioni che provenivano dai cittadini organizzati. La crisi venne quindi identificata con l'attivismo sociale che lo Stato democratico fagocita nel farsi dispensatore di servizi – nel caso italiano, con la coerente messa in atto della prima parte della Costituzione, a partire proprio dall'art. I. […] le democrazie che avevano il loro baricentro nel legislativo anziché nell'esecutivo (quelle cioè parlamentari) erano per loro natura più esposte a produrre uno Stato "caricato" di funzioni sociali. […] Fermare questa spirale equivaleva a risolvere la crisi di autorità e di governabilità. La Trilaterale considerava un'aberrazione della democrazia quel che i nostri costituenti considerarono come espressione di una sana democrazia»[13]. Infine, «sotto la direzione di Gianfranco Miglio, il Gruppo di Milano mise in pratica i suggerimenti contenuti nel rapporto della Trilaterale tenendo insieme la critica alla democrazia parlamentare e partecipativa e l'offensiva frontale contro la filosofia laburista»[14], di cui poi si fece portatore Craxi con l'idea di una "seconda Repubblica". L'attacco della Urbinati è indubbiamente molto forte e foriero di controversie, ma ha il merito di portare allo scoperto anche per gli storici i temi centrali all'ordine del giorno per la ricostruzione delle traiettorie degli ultimi 30/40 anni di storia repubblicana, su cui il

12 N. Urbinati, *Costituzione…*, cit. pp. 112-113.

13 Ivi pp. 114-115.

14 Ivi p. 117.

dibattito è oggi più aperto che mai e che si riverbera direttamente sulle scelte operate dai diversi governi nelle cronache degli ultimi decenni. Ed è forse proprio a partire da qui, dalla decadenza delle promesse delle costituzioni sociali in Italia ed in Europa, acceleratasi sull'onda degli effetti dalla crisi globale iniziata nel 2008, che si deve muovere per indagare, ancora più in là, le radici delle attuali temperie politiche nel Continente e le origini dei nuovi movimenti politici che vanno emergendo un po' in tutto i paesi, Italia compresa, a prima vista così incomprensibili ma al tempo stesso così radicati nelle nostre democrazie.

L'Europa senza Costituzione

DI

GIULIANA LASCHI

Formalmente la Comunità europea delle origini fu concepita e strutturata come una organizzazione internazionale, benché fin dall'inizio vi fosse qualcosa di anomalo: un "gene costituzionale"[1]. E tuttavia era indiscutibile che si trattasse di un'organizzazione internazionale, in quanto nasceva da un trattato tra stati, che decidevano di assolvere insieme alcune funzioni volte alla integrazione dei rispettivi mercati economici in modo da formare un unico mercato. Era previsto che un organismo comune, un Consiglio composto dai ministri degli stati membri, esercitasse tutti i poteri decisionali, adottando tutte le deliberazioni che, in forma di direttiva, di regolamento o d'altro, il trattato affidava alle istituzioni comuni. Il trattato prevedeva inoltre un organismo tecnico, che normalmente in un'organizzazione internazionale è un segretariato generale, in forma invece di Commissione composta da persone espresse da ciascuno degli stati membri e chiamate a rappresentare non gli stati di provenienza, ma l'interesse europeo. E' la sola istituzione ad avere un potere di proposta per quanto riguarda gli atti con forza legislativa che poi dovranno essere deliberati dal Consiglio. Fu anche prevista una Corte di Giustizia il cui compito, secondo il trattato, era di intervenire, anche su richiesta della Commissione, per garantire la conformità dei comportamenti degli stati al trattato e agli atti che ne conseguono; in qualche modo, quindi, è una Corte che decide su ciò che fanno gli stati sulla base delle regole del trattato.

Il gene costituzionale è cresciuto molto nel tempo, aldilà delle stesse forme iniziali, sino a modificare intensamente i tratti dell'insieme[2]. Innanzi tutto, occorre ricordare che era costituzionale la finalità sottesa all'eliminazione delle barriere

1 E' così che lo ha definito Giuliano Amato, allora vice presidente della Convenzione europea. Cfr. G. Laschi (a cura di), *Una democrazia senza Costituzione? L'Europa e gli europei dopo i referendum – Lezione magistrale di Giuliano Amato*, Bologna, CLUEB, 2007.

2 G. Guzzetta, *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire,* Torino, Giappichelli, 2015.

economiche che tenevano divisi i mercati nazionali perché la Comunità economica europea fu creata sulla base di un progetto che mirava a ben altro, messo in moto dai grandi federalisti dell'immediato dopoguerra, a partire dall'italiano Altiero Spinelli[3]. I federalisti ritenevano che ciò di cui l'Europa aveva bisogno fosse l'eliminazione della sovranità nazionale, intesa nei termini in cui si era venuta radicando a partire dal XVII secolo, e cioè in termini di esclusività del potere autolegittimantesi in ciascun territorio nazionale, che su quel territorio ammetteva solo poteri da essa delegati. A questa sovranità esclusiva Spinelli e gli altri federalisti attribuivano il grande disastro di cui l'Europa si era resa protagonista e di cui essi stessi sentivano la responsabilità. Secoli di guerre reciproche tra gli stati europei e a metà del XX secolo già ben due guerre mondiali, che avevano portato distruzione e morte in ogni parte del mondo, partendo in entrambi i casi da un conflitto europeo. In quegli anni, e sono anni che hanno lasciato una traccia profonda nella coscienza di quelli che li hanno vissuti, "mai più" era una parola d'ordine morale di una forza estrema. Mai più gli europei dovevano rendersi responsabili di massacri di esseri umani determinati dai loro conflitti. L'Europa aveva bisogno di un assetto istituzionale che garantisse le popolazioni europee contro quella conflittualità che era sfociata nelle guerre mondiali.

Il modello che venne scelto fu quello dello stato federale. E i federalisti europei proposero che si trasferissero le prerogative sovrane più delicate al livello europeo e così facendo si sterilizzasse il potenziale di conflittualità bellica che la sovranità statuale, incontaminata prima, aveva dentro di sé. La pace fu dunque il primo e il vero fine dell'unificazione europea, che infatti venne perseguita in primo luogo come unificazione politica attraverso la battaglia che chiedeva l'istituzione di un Parlamento europeo direttamente eletto dai cittadini. La proposta federale e di integrazione politica verrà respinta e per questo prevalse la modalità funzionalista di Jean Monnet, che mirava a mettere insieme le economie come primo passo verso la federazione europea. La costruzione del mercato comune fu immaginata come un veicolo attraverso il quale si sarebbe creata una comunità di cittadini europei, una *koinè* di interessi e di valori comuni. Le relazioni economiche, gestite in modo sempre più integrato, avrebbero condotto ogni europeo a percepire una comunanza di interessi con i cittadini degli altri paesi, dando vita a un tessuto di cittadinanza.

Quindi, gli obiettivi iniziali superavano di gran lunga i confini di un trattato internazionale, di obblighi e diritti rispettivi fra Stati, per raggiungere direttamente i cittadini, come fanno non i Trattati, ma le Costituzioni. L'obiettivo era quello di raggiungere i cittadini, creare un'identità comune europea, oltre alla identità nazionale che ovviamente ne era la premessa, come del resto aveva già intuito Giuseppe Mazzini, quando prefigurava l'unità nazionale e la sua propedeuticità all'unità europea.

3 B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001 (2 ed.).

Dunque si trattava di un'organizzazione internazionale con un cuore costituzionale.

L'Unione europea aveva quindi bisogno da tempo di una carta costituzionale, anche se non era mai emerso ufficialmente[4]: negli anni, spesso senza una condivisione profonda da parte dei cittadini europei, si era costruita un'organizzazione forte e innovativa, la cui legislazione è superiore a quella nazionale[5]. Diventava quindi necessario stabilire le fondamenta e le regole comuni e, come spesso è avvenuto nel processo di integrazione europea, le motivazioni di partenza sono state anche contingenti. Dai primi anni novanta, infatti, il processo di integrazione ha conosciuto un crescendo vertiginoso, che ha portato la Comunità ad un nuovo trattato, il trattato di Maastricht, che ha sancito profondi cambiamenti, sottolineati dal nuovo nome di Unione europea. I mutamenti più profondi hanno riguardato, in primo luogo, un'ulteriore accelerazione della politica economica, con la nascita dell'"unione economica e monetaria", con la quale i paesi aderenti hanno delegato uno dei settori fondanti dei poteri sovrani dello stato nazionale. Inoltre, la caduta del muro di Berlino ha generato un terremoto di carattere geo-politico sui fattori dell'integrazione: la fine dello scontro bipolare creava nuovi spazi di azione internazionale per l'Unione europea, che diventava sempre più un fattore di attrazione per gli stati dell'Europa centro-orientale e balcanica, che si affacciavano alla democrazia. Le nuove adesioni creavano straordinarie possibilità non solo economiche e politiche alla nuova Europa, ma anche ideali, con il ricongiungimento di un continente diviso indipendentemente dalla volontà dei cittadini europei. L'Europa allargata, però, ricca di nuove politiche e di un numero elevato di nuovi stati, aveva bisogno di una riforma istituzionale che ne permettesse sia la governabilità, che la trasparenza e la democrazia attraverso processi decisionali sempre più complessi e che coinvolgessero un numero sempre maggiore di paesi e di settori.

D'altra parte, quello che emergeva con maggiore evidenza era la particolare natura dell'Unione europea e delle sue modalità di gestione, diverse per profondità e cessione di sovranità sia dalle organizzazioni internazionali che dallo stato federale. Occorreva quindi prevedere un'architettura istituzionale che cogliesse i problemi della precedente (relativi in particolare al deficit democratico), tenesse conto dell'allargamento a molti nuovi paesi e, al contempo, come nella migliore tradizione europea, indicasse nuove soluzioni largamente condivise. Per alcuni partiti e movimenti politici e per gli europeisti questa esigenza sembrò poter essere anche l'occasione di fondare l'Unione europea in senso democratico, partendo dai cittadini europei, stabilendo in una carta costituzionale gli elementi e gli obiettivi di un'Europa unita.

4 S. Cassese, *La costituzione europea*, «Quaderni costituzionali», 3, 1991, pp. 487-508.

5 J. Habermas, *Una Costituzione per l'Europa?* Roma, Castelvecchi, 2017.

L'Unione europea, attraverso le risoluzioni dei Consigli europei di Nizza (dicembre 2000) e di Laeken (dicembre 2001), decise di procedere, anche in questo caso in modo innovativo, creando un organismo *ad hoc*, la Convenzione, con il compito di aprire un dibattito costituzionale allargato su alcuni temi fondamentali del sistema comunitario. La Convenzione iniziò i suoi lavori nel febbraio 2002, prevedendo tre tappe: ascolto, riflessione, proposta[6]. Allo stesso tempo, all'interno della Convenzione furono creati gruppi di lavoro dedicati all'analisi di specifiche aree di intervento. L'intero processo intendeva essere il più allargato, democratico e civico possibile; per tale motivo furono previsti gruppi di ascolto per varie fasce di cittadini, ad iniziare dai giovani. In realtà, la partecipazione della cittadinanza fu molto limitata, onestamente assai lontana dal poter essere considerata rappresentativa del "popolo europeo". I motivi dell'assenza di un dibattito di base sono naturalmente moltissimi, tra cui, sicuramente, la mancata informazione e la depoliticizzazione degli europei.

Benché non capillare e sconosciuto a molti a causa del disinteresse dei governi e dei mass media italiani, il dibattito europeo sulla costituzione c'è stato ed è stato anche molto interessante. Il primo nodo da sciogliere era quello fondamentale e costitutivo che riguardava la possibilità stessa, per l'Unione europea, di avere una carta costituzionale. In particolare, il dibattito si è sviluppato sulla base della questione se poteva esistere una carta costituzionale europea senza un *demos*, un popolo unito da un senso di appartenenza, di cui essa fosse espressione[7]. Se il *demos* doveva precederne la redazione, come è accaduto nel caso della costituzione degli stati nazionali, oppure, dato che per l'Unione si trattava di problemi diametralmente opposti perché si stava creando qualcosa sulla base di una sorta di mutamento degli stati nazionali[8], doveva essere proprio la carta costituzionale a costituire l'elemento fondamentale per la creazione di un demos sovranazionale e pluralista.

Purtroppo in Italia il dibattito suscitato intorno alla costituzione europea è stato assai limitato e soprattutto ridotto a due elementi: perché non ha incluso le "comuni radici cristiane" e per il suo fallimento referendario in due paesi. Purtroppo la questione delle radici cristiane ha completamente assorbito le riflessioni e gli interessi degli italiani, spesso declinate in modo rigido e assertivo, non di rado sfociando nell'idea di uno scontro di civiltà.

In realtà la costituzione era molto di più di un raccoglitore di radici comuni; anzi, nella gran parte del preambolo venivano stabiliti i principi di base che dovevano ispirare il presente ed il futuro politico del nostro continente; principi che, pur

6 J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

7 L. Torchia, *Una Costituzione senza Stato*, «Diritto pubblico», 2, 2001, pp. 405-456. E. Scoditti, *La Costituzione senza popolo*, Bari, De Donato, 2001.

8 S. Cassese, *La costituzione europea: elogio della precarietà*, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CASS/CASSESE-Costituzione-europea-elogio-.PDF

nascendo in alcuni casi da aberranti radici comuni (guerre mondiali, colonialismo, campi di concentramento), potessero cambiare radicalmente il nostro vivere civile sul continente e la nostra relazione con gli altri popoli del mondo. Inserendo nella seconda parte del *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa* la carta dei diritti, è stato anche stabilito l'*humus* sul quale costruire una comune cittadinanza europea[9]. Gran parte di tali diritti, se pur frutto di una mediazione tra culture e scelte ideali e ideologiche, erano espressione più del Secolo dei Lumi che non delle guerre di religione.

D'altra parte non meraviglia la scarsa conoscenza della Costituzione, perché l'Unione europea è sostanzialmente sconosciuta alla gran parte dei cittadini europei, in particolare a quelli italiani che ne hanno spesso un'informazione frammentaria, fortemente ideologizzata, vuota di contenuti. Poco è stato fatto dalle istituzioni, nazionali ed europee e dai mezzi di informazione per creare una cittadinanza europea attraverso il primo e fondamentale elemento: l'informazione e la conoscenza. Spesso si parla di Unione a sproposito, disegnandola ora quale responsabile dei problemi economici dell'Italia, ora come responsabile dei problemi economici dell'intero pianeta. Non si svincola, cioè, la forma dal contenuto, la scelta europea dalle politiche attuate che, come tali, dovrebbero essere la base della discussione e delle scelte elettorali dei cittadini europei. La Commissione europea ha dimostrato di non essere in grado di sostenere la crescita di una cittadinanza europea attraverso politiche capillari di informazione e conoscenza, limitandosi nella gran parte dei casi a raggiungere chi già ha le informazioni di base o a organizzare momenti oceanici di proposta di slogan, immediatamente sovvertibili da slogan di segno opposto.

Mancando in alcuni paesi ed essendo comunque molto debole in tutti gli stati europei l'elemento costitutivo di una possibile cittadinanza europea, è stato un errore pretendere che nascesse spontaneamente nel momento referendario. E' sostanzialmente per questo motivo che molti europeisti ritenevano che il testo del trattato non dovesse essere sottoposto a referendum: la mancata conoscenza dell'Unione europea in generale e del testo costituzionale in particolare, compresi gli obiettivi politici, avrebbero impedito un voto ponderato da parte dei cittadini europei, i quali avrebbero deciso in base al gradimento o meno del loro governo nazionale, al timore di nuove ondate migratorie ed altre questioni non strettamente inerenti alla Costituzione; sulla base, insomma, di elementi estranei alla votazione stessa.

Eppure, a fronte di questa sostanziale disinformazione (che tutt'oggi persiste ed anzi si amplifica) il tentativo di scrivere e di possedere una carta costituzionale è stato ed è motivo di una riflessione che dovrebbe coinvolgere tutti i cittadini europei, iniziando dai motivi che hanno determinato la scelta di scriverla.

---

9 R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Il 29 ottobre 2004, i capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e dei 3 paesi candidati firmarono il *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, adottato all'unanimità il 18 giugno 2004[10]. Come di norma, il trattato sarebbe entrato in vigore solo nel caso in cui fosse stato ratificato dagli Stati membri. Secondo le tradizioni giuridiche e storiche dei vari paesi, le procedure previste dalle Costituzioni in questo senso sono diverse e comportano la scelta tra la via parlamentare e quella referendaria, o, addirittura, entrambe.

La bocciatura del *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa* da parte della Francia il 29 maggio 2005 (con il 54,68% dei voti contrari) e dei Paesi Bassi il primo giugno 2005 (con il 61,7% dei voti contrari), tramite referendum ha fatto dimenticare che invece 14 paesi europei avevano approvato il testo del trattato[11]. La Spagna, uno dei maggiori paesi dell'Unione, l'ha approvato tramite referendum il 20 febbraio 2005, con una straordinaria maggioranza del 76,7%. Così i cittadini del Lussemburgo, che pure si sono recati alle urne dopo le due bocciature, hanno approvato il trattato con il 56,52% dei voti favorevoli. Molti tra i 25 hanno invece "congelato" l'approvazione, in seguito ai referendum francese ed olandese. Certo è che, comunque, è stato un errore ignorare la volontà di approvazione del trattato dei cittadini dei 14 stati in oggetto, come ad indicare che esistono cittadini più importanti di altri.

E' evidente che l'esito referendario negativo abbia messo in luce problemi strutturali profondi dell'Unione, compresa una mancanza di condivisione, da parte dei cittadini europei, di un approfondimento dei legami e dell'integrazione. Uno dei problemi principali per l'approvazione è stata l'evoluzione neo-liberista dell'economia comunitaria che, insieme all'incapacità di produrre crescita economica e occupazionale, è stata causa di perdita di consenso da parte degli europei. Con l'affievolimento del consenso, la bocciatura ai referendum ha prodotto stallo e rinazionalizzazione delle economie, facendo diminuire fortemente l'interesse per il riequilibrio e la redistribuzione delle ricchezze (fondi strutturali), i fattori fondamentali di solidarietà che hanno improntato l'integrazione e lo sviluppo economico europeo, facendone un modello *sui generis* del sistema internazionale.

Inoltre, la difficile fase che sta attraversando l'UE con il conseguente affievolirsi di una politica europea di solidarietà, ha avuto pesanti ripercussioni anche sul bilancio comunitario, già largamente insufficiente per poter approfondire importanti politiche per lo sviluppo europeo, e che, dopo incontri infuocati e densi di contrapposizioni, è stato ulteriormente ridotto dal Consiglio.

---

10 Il testo del trattato è reperibile sul sito internet del Senato: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/relazioni/libreria/costituzione_europea.pdf

11 Austria, Belgio, Cipro, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Ungheria.

In effetti, i problemi economico-sociali e quelli relativi all'informazione furono evidenziati dalla stessa Margot Wallström, allora vicepresidente della Commissione europea, responsabile delle relazioni istituzionali e della strategia di comunicazione: «il clima economico e sociale ha giocato senz'altro un ruolo importante, ma è comunque chiaro che è necessario migliorare il dialogo tra i cittadini e le istituzioni europee. L'Europa ha bisogno di un piano D: D come democrazia e dialogo».

Il problema è che la Commissione europea non mi pare che sia riuscita ad elaborare un piano di azione innovativo e di qualità per l'informazione. E questo è sicuramente uno degli elementi che mantengono difficile il rapporto civico tra i cittadini europei e le proprie istituzioni comunitarie.

Nei giorni immediatamente successivi ai due referendum in Francia e nei Paesi Bassi, Eurobarometro (l'istituto dell'Ue che rileva le opinioni dei cittadini) ha condotto due sondaggi, affinché l'analisi dei risultati consentisse una migliore comprensione delle motivazioni dei cittadini e del loro atteggiamento nei confronti della Costituzione europea. Emergono, in primo luogo, le similitudini tra le due votazioni: il "sì" ha ottenuto in entrambi i paesi una percentuale più alta di voti tra gli elettori con più di 50 anni, (il 54% in Francia, pari a nove punti percentuali sopra la media nazionale e il 48% nei Paesi Bassi, pari a dieci punti in più rispetto alla media nazionale). Le motivazioni che hanno spinto al voto positivo sono state spiegate con il fatto che il processo di costruzione dell'Europa ha bisogno di una Costituzione comune. Questa ragione fu addotta dal maggior numero di elettori che hanno votato "sì", sia in Francia (39%) che nei Paesi Bassi (24%). Invece, i cittadini che hanno votato "no", in Francia lo hanno fatto soprattutto per motivi socioeconomici, fra i quali il timore di effetti negativi sull'occupazione (31%), la situazione attuale dell'economia e del mercato del lavoro (26%), l'impressione che il testo sia troppo liberista (19%) o non abbastanza "sociale" (16%). Il 18% degli intervistati ha fatto riferimento all'insoddisfazione nei confronti dei *leader* politici nazionali o di determinati partiti.

Invece nei Paesi Bassi la motivazione maggiormente indicata (32%) è stata una scarsa informazione, seguita dalla paura di perdere la sovranità nazionale (19%).

Un dato che è importante notare e sottolineare è che, nonostante il risultato negativo nella consultazione referendaria, la quasi totalità degli intervistati si è dichiarata favorevole all'appartenenza all'Unione europea: l'88% dei francesi e l'82% degli olandesi fra coloro che hanno votato "si", mentre tra gli elettori che hanno votato "no", la percentuale di risposte positive è comunque molto alta, pari all'83% in Francia e al 78% nei Paesi Bassi.

Per questo la gran parte dei cittadini ritenne che la vittoria del "no" non avrebbe condotto ad una crisi strutturale dell'Unione europea, bensì, si potrebbe sostenere, ad un miglioramento della relazione tra quest'ultima e i cittadini europei, consentendo di rinegoziare la Costituzione per arrivare a un testo più attento agli aspetti

sociali (62% in Francia, 65% nei Paesi Bassi) e in grado di difendere meglio gli interessi del proprio paese (59% in Francia, 66% nei Paesi Bassi).

Un elemento che invece contrasta fra i cittadini francesi e olandesi è l'importanza che essi avevano attribuito alla Costituzione europea. Infatti mentre il 75% dei francesi riteneva che la Costituzione fosse indispensabile per proseguire sulla strada della costruzione europea, soltanto il 41% degli olandesi condivideva questa opinione.

Con la chiusura del capitolo relativo alla costituzione europea, hanno ripreso forza coloro che da sempre temono l'Europa soprattutto come solidarietà sociale attraverso e oltre le nazionalità, dialogo e scambio di culture, costruzione di un'identità europea[12]. Credo che Habermas abbia posto bene il problema riguardo all'Europa e alla sua costituzione: negare che esista una base costituzionale è impossibile, dopo cinquanta anni di politiche comuni[13]. L'Europa senza costituzione regge male l'urto di una crisi politica ed economica molto forte, che sta mettendo a dura prova la capacità di tenuta democratica degli stati europei.

12 E. Rozo Acuña, *La Costituzione per l'Europa. Dalla Carta Costituzionale europea al trattato di Lisbona*, Fano, Aras Edizioni, 2011.

13 J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 146 ss.

Eguaglianza e diritti sociali

DI

PAOLO CARETTI

La "storia" del principio di eguaglianza e dei diritti sociali

E' opinione unanimemente condivisa quella per cui l'art. 3, comma 2, costituisca la norma base di quella nuova forma di Stato (cosiddetta sociale-costituzionale) che i costituenti intendevano introdurre a testimoniare la loro volontà di cambiare radicalmente pagina rispetto all'esperienza passata, non solo quella fascista, ma anche quella liberale più risalente. Ed in effetti tale disposizione non solo rappresenta la matrice di quelle altre numerose disposizioni costituzionali che disciplinano i diritti sociali, ma informa di sé anche la parte organizzativa della Costituzione, aperta alla massima valorizzazione del pluralismo istituzionale, politico presente nel tessuto della società civile. Basta anche uno sguardo sintetico alle nostre vicende pre-costituzionali per cogliere a pieno il carattere non tanto innovativo, quanto più propriamente "rivoluzionario", del contenuto di questa disposizione.

Nelle Costituzioni del XIX secolo, come lo Statuto Albertino del 1848, l'eguaglianza era intesa come semplice obbligo per il legislatore di trattare tutti i cittadini in modo eguale, qualunque fosse la loro condizione economica, sociale. Si trattava della codificazione della cosiddetta eguaglianza in senso formale o dell'eguaglianza davanti alla legge, che rappresentava allora una novità certamente molto importante, ma che si limitava a porre una regola nei rapporti tra il legislatore e i destinatari dei suoi comandi, tale da evitare trattamenti discriminatori, trascurando così il fatto che una legge "eguale per tutti", non elimina ma anzi, in certi casi, può aggravare le disuguaglianze che di fatto esistono tra gli individui. Ma questa impostazione corrispondeva pienamente alla filosofia dello Stato liberale; uno Stato che si propone come fine principale quello di assicurare le condizioni generali per l'esercizio delle autonomie private (soprattutto delle libertà economiche), giocando un ruolo esterno rispetto alla dinamica dei concreti rapporti sociali, secondo la logica propria di uno Stato non-interventista. Ancora molti anni dopo l'introduzione dello Statuto (siamo

agli inizi del '900) in uno dei più noti commentari allo Statuto[1] si leggeva infatti che il principio di eguaglianza «non mira a togliere le differenze dipendenti dal diverso stato sociale od economico in cui si trovano o a cui pervengono i singoli pel legittimo uso della loro attività […] Non mira a far violenza alla natura, la quale dota inegualmente gli uomini e lascia che ciascuno adoperi i suoi mezzi col maggiore possibile effetto per lui stesso e quindi indirettamente per gli altri. Codesta specie d'eguaglianza sarebbe abbassamento dei forti al livello degli umili, per non potersi elevare questi all'altezza di quelli; negherebbe impossibile il progresso, che appunto è figlio dei liberi sforzi individuali verso vette sempre più eccelse, a cui pochi possono attingere. L'uguaglianza di cui noi trattiamo [*quella affermata dall'art. 24 dello Statuto. N.D.A.*] concerne il punto di partenza, la capacità giuridica che ciascuno deve avere né più né meno favorevole degli altri; ma non il punto d'arrivo, il risultato che per ciascuno deve essere quale gli consentono di raggiungere le rispettive forze liberamente esercitate entro i limiti e la protezione del diritto». Una concezione del principio di eguaglianza dunque in qualche modo opposta a quella fatta propria dai costituenti del 1948. Sappiamo bene, peraltro, che neppure in questa accezione il principio di eguaglianza fu davvero rispettato dal legislatore liberale: basti pensare allo status giuridico della donna, esclusa dall'esercizio dei diritti politici (diritto di voto), limitata nella sua capacità giuridica sia come donna (divieto di svolgere le funzioni di testimone negli atti civili, di svolgere la funzione di tutore e così via), sia come coniuge (del tutto subordinata alla potestà maritale). E non fu certo da meno il legislatore fascista, al quale si addebita la più vile e odiosa, oltre che illegittima, violazione di quel principio rappresentata dalle leggi razziali discriminatorie del 1938, che incidevano proprio sulla capacità giuridica dei cittadini italiani di razza ebraica, descrivendo una cittadinanza dimidiata, di seconda categoria.

Questa nozione di eguaglianza è stata del tutto superata dalla Costituzione repubblicana, che intende l'eguaglianza non più soltanto come obbligo, rivolto innanzitutto al legislatore, di trattare in modo eguale situazioni eguali o assimilabili, ma anche quello di trattare in modo diverso situazioni che eguali non sono. In questa diversa accezione, l'eguaglianza cessa di essere un principio che postula solo un divieto di discriminazione, per diventare invece un principio che impone un obbligo di trattamenti differenziati là dove le situazioni da regolare si presentino, nei fatti, diseguali. Il cuore e la funzione del principio di eguaglianza si sposta così dal piano dei rapporti formali tra legge e i cittadini, intesi come un unico soggetto indifferenziato (o le cui differenze non debbono in ogni caso interessare il legislatore) a quello della considerazione delle situazioni di disuguaglianza di ordine economico e sociale in cui essi si vivono, che impone al legislatore di rimuoverle, mediante interventi

1 F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, s.e., 1909.

riequilibratori. All'eguaglianza formale si aggiunge, dunque, l'eguaglianza sostanziale, come obiettivo principale dell'azione di tutti i pubblici poteri di cui si compone la Repubblica, volto al pieno sviluppo della persona umana, in sé e come soggetto partecipe alla vita politica, economica e sociale. Con ciò, l'eguaglianza si collega direttamente ai diritti fondamentali degli individui, rappresentando la premessa indispensabile perché essi se ne possano davvero avvalere: non più un'eguaglianza formale staccata dalle libertà e dai diritti, ma un'eguaglianza sostanziale che si innerva nei diritti costituzionalmente garantiti e ne valorizza l'effettività e la dimensione partecipativa. Sarà allora chiaro perché l'eguaglianza assuma un significato così pervasivo da condizionare, come detto, i più diversi aspetti del nostro sistema costituzionale: come regola di comportamento per i pubblici poteri e come regola destinata ad incidere nei rapporti tra i singoli individui. E, infatti, il principio condiziona sia l'esercizio della funzione legislativa, sia quello della funzione giurisdizionale e amministrativa, che devono essere improntati alla massima imparzialità. Non solo, ma esso si riflette anche nella configurazione che la stessa Costituzione dà ad alcune situazioni direttamente tutelate come l'eguaglianza giuridica dei coniugi, all'interno della famiglia, l'eguaglianza nel diritto di voto, l'eguaglianza nei rapporti di lavoro, l'eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, nonché per tutti i diritti sociali (dal diritto alla salute al diritto allo studio), che, non a caso, fanno ingresso nella Carta e trovano proprio nell'art. 3, e più precisamente nel principio di eguaglianza sostanziale, la loro fonte. Diritti che assumono questa denominazione proprio in quanto la loro disciplina assume come punto di partenza le differenze che ne ostacolano un eguale esercizio da parte degli individui e punta a mettere tutti in condizioni di parità. In sintesi, si può dire che l'eguaglianza da semplice diritto alla non discriminazione ha acquistato la sua vera dimensione di principio-fonte di una serie potenzialmente illimitata di diritti, negativi e positivi, legati all'evoluzione dei rapporti sociali, e che trovano la loro garanzia nel giudice comune o nel giudice costituzionale, là dove sia la legge ad assumere contenuti con esso incompatibili. E si tratta di un principio che ha finito, col tempo, per rivelare una straordinaria forza espansiva, una valenza universalistica, che supera l'ambito dei soli rapporti tra pubblici poteri e cittadini e produce i suoi effetti anche nei confronti degli stranieri residenti nel territorio nazionale, che solo per questo non possono ritenersi esclusi dalla titolarità di quella somma di diritti che dall'eguaglianza derivano.

Eguaglianza e diritti sociali nel dibattito costituente

Ferme le considerazioni generali che precedono, un secondo punto da sottolineare, è quello relativo al modo in cui questa svolta così rilevante maturò nei lavori della Costituente. E' evidente che su quel dibattito doveva giocare un peso determi-

nante la tragica esperienza ereditata da un passato appena trascorso. Questo vale per le discussioni in tema di eguaglianza, ma più in generale per tutto il dibattito su quella che avrebbe dovuto essere la nuova disciplina costituzionale dei diritti. E' quanto si ricava già dalla lettura dei lavori della cosiddetta "Commissione Forti", istituita nel 1945, presso il Ministero per la Costituente, per predisporre materiali e idee per l'Assemblea che doveva essere eletta di lì a poco. E' sufficiente rileggere la relazione predisposta, in quella sede, da Costantino Mortati (*Relazione sui diritti pubblici subiettivi*) per accorgersi che siamo ormai in un clima profondamente mutato, nel quale non si punta più soltanto alla eliminazione delle limitazioni che all'esercizio dei diritti aveva introdotto il legislatore fascista, ma piuttosto ad una completa riforma della stessa nozione dei diritti, dalla quale trarre poi le necessarie conseguenze sul piano delle garanzie della loro effettività. I punti essenziali di quella relazione erano infatti i seguenti. Innanzitutto l'affermazione dei diritti intesi come fondamento del nuovo Stato democratico e, in quanto tali, dotati di una priorità concettuale e temporale rispetto alle regole di carattere organizzativo della Costituzione. In secondo luogo, l'affermazione dell'esigenza che accanto ai diritti di libertà, ereditati dalla tradizione liberale, la Costituzione dovesse contenere delle disposizioni volte ad impegnare lo Stato (l'insieme dei pubblici poteri) a tutelare anche altri interessi meritevoli di tutela (è un primo accenno implicito, ma sufficientemente chiaro ai diritti sociali e ad un ruolo dello Stato non meramente negativo, ma anche positivo, in vista della promozione di una maggiore giustizia sociale). Infine, l'affermazione di un necessario rafforzamento dell'apparato di garanzie, tra le quali avrebbe dovuto pensarsi a come difendersi anche dai possibili abusi a danno dei diritti costituzionalmente sanciti perpetrati dal legislatore (è il riferimento all'idea di introdurre un sistema di giustizia costituzionale).

Si tratta, dunque, di un'impostazione che rappresenta l'abbandono definitivo di una concezione dei diritti (dominante soprattutto nel periodo tra le due guerre, grazie agli influssi della dottrina tedesca: da Gerber a Laband) che li descriveva come "diritti riflessi", che trovavano la loro origine in una sorta di autolimitazione del potere sovrano dello Stato, libero quest'ultimo, attraverso il suo diritto (la legge), di determinarne non solo il riconoscimento formale, ma anche il grado di effettività. In qualche modo questa impostazione è capovolta e i diritti radicati negli individui, in quanto persone, trovano in tale radicamento la loro origine e il riconoscimento che essi ricevono dalla Costituzione non è che la traduzione in termini di specifiche fattispecie giuridiche tutelabili di aspirazioni, aspettative legate a principi di carattere generale (come appunto il principio di eguaglianza).

Sulla stessa lunghezza d'onda si avviano le discussioni in materia in sede di Assemblea costituente, a partire da quelle che si svolgono in seno alla prima sottocommissione della Commissione dei 75. E' noto quanto affermato al riguardo da

un ordine del giorno presentato da Dossetti, nel quale, in linea di piena coerenza con la relazione Mortati, ora ricordata, si legge, tra l'altro: «La prima sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri ad una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri ad una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche […] sia quella che a) riconosce la precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale» (torna dunque il riferimento ai diritti sociali, alle libertà non solo negative ma positive, ad un conseguente ruolo non meramente non discriminatorio dei pubblici poteri, ma promozionale, attivo). Su questa base si svolgono i lavori della prima sottocommissione, che vedono come protagonisti esponenti di diversa ispirazione culturale e politica (da Lelio Basso a Giorgio La Pira), ma accomunati dalla volontà di mutamento nella direzione segnata dall'ordine del giorno Dossetti. E' in questo clima nuovo che vede confrontarsi esponenti della dottrina sociale cattolica ed esponenti di cultura marxista che nasce la disposizione che poi darà corpo all'art. 3, comma 2, con il significato di elemento identitario della nuova forma di Stato, secondo quanto si è accennato all'inizio. Quando tuttavia la discussione approda in Assemblea e dalle impostazioni di carattere generale si passa a formulazioni di maggior dettaglio non mancano nel dibattito voci preoccupate e perplesse circa l'inserimento in Costituzione di disposizioni (quelle relative ai diversi diritti sociali) che, pur alludendo testualmente a "diritti", erano espresse più in termini di impegni programmatici piuttosto che di puntuali norme precettive. Con ciò rischiando di creare nei loro destinatari ultimi (i cittadini) equivoci e attese, poi non suscettibili di trovare alcuna forma di tutela giurisdizionale, analoga a quella che invece accompagna il riconoscimento di posizioni soggettive qualificabili, appunto, come diritti, mettendo così a rischio il valore normativo della Costituzione.

Di queste perplessità si fecero portavoce, come è noto, anche costituenti appartenenti allo schieramento progressista come Piero Calamandrei. Credo però che la sua posizione possa trovare spiegazione non certo in una ostilità nei confronti dei diritti sociali, quanto piuttosto nella reazione, in qualche modo naturale, ad una novità come quella rappresentata dal loro inserimento in Costituzione da parte di giurista (non solo illustre processual-civilista, ma anche grande avvocato) abituato a parlare di "diritti" in senso proprio, quali posizioni giuridiche di vantaggio, direttamente azionabili davanti ad un giudice. Come vedremo, tuttavia, gli sviluppi successivi della tutela dei diritti sociali, il ruolo crescente che su questo piano ha svolto la giurisprudenza (sia costituzionale che comune) dimostreranno che parlare

di giustiziabilità anche dei diritti sociali non è affatto un fuor d'opera.

In ogni caso, al di là di queste considerazioni, alla fine a prevalere fu la tesi favorevole al mantenimento dei diritti sociali nel testo costituzionale, perché diversamente sarebbe venuto meno uno dei principali elementi identitari del nuovo Stato democratico. Così, accanto al primo comma dell'art. 3 che riprende, ma con ben altra specificazione il principio dell'eguaglianza davanti alla legge (eguaglianza in senso formale) troviamo il secondo comma che fa propria la dimensione sino allora ignota (quanto meno sul piano dei principi costituzionali) dell'eguaglianza di fatto, dell'eguaglianza sostanziale che è compito dell'insieme dei pubblici poteri contribuire a realizzare.

A leggere insieme i due commi dell'art. 3 sembrerebbe di essere di fronte alla giustapposizione di due principi distinti, destinati ad operare su piani diversi, avallando l'idea di una loro eterogeneità. Ma le cose non stanno così posto che la presenza della nuova accezione dell'eguaglianza ha finito per incidere anche sull'interpretazione dell'accezione tradizionale. Si pensi a quella giurisprudenza della Corte costituzionale che, sulla base dell'art. 3, comma 1, ha affermato che esso non si limita affatto a imporre al legislatore un divieto di discriminazione, un divieto di imporre discipline discriminatorie in ragione del sesso della razza, della religione e così via, ma anche il divieto di trattare in modo irragionevolmente diverso situazioni che di fatto si presentino eguali e dunque meritevoli di eguale trattamento. In questo modo, la Corte ha finito per costruire una sorta di "ponte" tra primo e secondo comma, assumendo come punto di riferimento fondamentale anche nell'interpretazione della portata del primo l'effettività sostanziale dell'eguaglianza.

La natura dei diritti sociali: il contributo della dottrina e della giurisprudenza

Negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, riprendendo alcuni aspetti del dibattito svoltosi in sede di Assemblea costituente e ai quali si è più sopra accennato, ci si è interrogati sulla natura dei diritti sociali, chiedendosi se e in che misura fosse possibile riconoscere loro una natura analoga a quella dei diritti di libertà, ereditati dalla tradizione liberale, concepiti, di regola, come diritti soggettivi direttamente azionabili. La tesi a lungo prevalente (e ancor oggi non del tutto abbandonata) era orientata a dare una risposta negativa all'ipotesi di assimilazione delle due fattispecie, pur accomunate dall'essere entrambe annoverate tra i diritti costituzionalmente protetti, dovendosi ritenere comunque e sempre necessario per dar corpo ai diritti sociali un intervento del legislatore volto a disciplinare le relative prestazioni e la relativa copertura finanziaria. Dunque, i diritti sociali acquistavano la natura di diritti di prestazione, come tali condizionati alla predisposizione delle

condizioni perché tale prestazione venga effettivamente erogata. Non solo, ma in questa logica, tali diritti finivano per divenire tali solo dopo l'intervento del legislatore, perdendo il loro diretto radicamento nella Costituzione. Con la conseguenza, sul piano delle garanzie, di non avere altra strada di soddisfazione se non quella rappresentata dai meccanismi volti a far valere la responsabilità politica che investe tutti gli organi di governo, ai diversi livelli.

Si tratta di una tesi che in questi termini non pare oggi più sostenibile (non foss'altro per gli sviluppi giurisprudenziali, cui tra poco accennerò), e che, al di là di ogni altra considerazione, presenta il limite di operare una assimilazione di tutti i diversi diritti sociali entro un'unica categoria omogenea, mentre in realtà essi si presentano tra loro differenziati e con una natura complessa, in certi casi tutt'altro che dissimile da quella dei diritti soggettivi.

E' proprio questa natura complessa dei diritti sociali che spiega il perché oggi, sempre più spesso, è il tema della loro giustiziabilità ad occupare il centro del dibattito, non solo politico, ma anche scientifico, in materia. Più che alla attuazione legislativa dei diritti sociali (che, del resto sarebbe impossibile richiamare qui neppure per accenni), conviene allora percorrere, sia pure in estrema sintesi, l'evoluzione che la loro tutela ha avuto attraverso l'opera dei giudici.

Al riguardo, un primo punto fermo che questi sviluppi giurisprudenziali hanno messo in evidenza è che i diritti sociali, in mancanza di un'intermediazione del legislatore, non cessano di essere diritti costituzionali. Questa loro natura non è disponibile per il legislatore ordinario, il cui intervento incide solo sulle *modalità* e sulla *misura* della relativa tutela. Non solo, ma, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, anche nella determinazione delle modalità e della misura della tutela, il legislatore non è del tutto libero, essendo in ogni caso vincolato a rispettare il *nucleo essenziale* dei singoli diritti sociali

E' su questa base (che come si vede costituisce una rettifica di non poco momento alle tesi interpretative più sopra richiamate) che si è assistito, negli anni, a sviluppi giurisprudenziali che hanno saputo cogliere, in via interpretativa, nell'ambito delle disposizioni costituzionali di riferimento spesso in relazione ad altri principi costituzionali (art. 3 e art.2, in particolare) ipotesi configurabili in termini di diritti soggettivi, mettendo così in luce la natura complessa dei diritti sociali, non ascrivibili ad un'unica categoria. Al riguardo, la casistica è vastissima, sì che mi limiterò qui solo ad alcuni esempi, tra i più noti.

Si pensi, innanzitutto al diritto al lavoro, sancito dall'art. 4 dal quale si è ricavato il diritto alla libera scelta della propria attività lavorativa (inteso come diritto di accesso al mondo del lavoro senza illegittimi o comunque irragionevoli ostacoli o barriere); la libera scelta del luogo in cui svolgerla; il diritto a condizioni ambientali salubri e di sicurezza nei luoghi di lavoro; ancora, come diritto a non perdere il

lavoro, a non essere licenziati, in modo arbitrario. Ma, sempre in tema di diritto al lavoro, va qui richiamata quella nota giurisprudenza che ha riconosciuto l'applicabilità diretta, e dunque la natura precettiva, di una delle disposizioni costituzionali più nobili, ma anche più generiche nel suo tenore letterale. Mi riferisco all'art. 36 là dove afferma il diritto del lavoratore di ricevere una retribuzione non solo proporzionata alla prestazione lavorativa, ma in ogni caso idonea a garantire a sé e alla propria famiglia «un'esistenza libera e dignitosa». Disposizione quest'ultima, come è noto, cui è stata data diretta applicazione, parametrandone la quantificazione ai minimi salariali fissati per i diversi comparti dai contratti collettivi di lavoro.

Si pensi, in secondo luogo, al diritto alla salute, sancito dall'art. 32 all'interno del quale sono stati enucleati il diritto alle prestazioni sanitarie (da riconoscersi anche ai non cittadini e a prescindere dal loro *status*), inteso come diritto alla prestazione anche da parte dei cittadini non abbienti; del diritto ad un ambiente salubre, tutelabile anche in via preventiva mediante la richiesta al giudice di misure inibitorie; del diritto al consenso informato e alla conseguente responsabilità specifica per danni posta a carico dei medici (e/o della struttura sanitaria).

Si pensi, ancora al diritto all'istruzione di cui all'art. 34 ("La scuola è aperta a tutti"). All'inizio considerata norma meramente programmatica è stata poi interpretata in modo sempre più stringente, prima come diritto a ricevere la relativa prestazione e, successivamente, in connessione con l'art. 3 (e con quanto disposto dallo stesso art. 34 ai commi 3 e 4), come diritto soggettivo a ricevere un'istruzione adeguata, a prescindere dalle proprie condizioni economiche. Ma, come dicevo, gli esempi potrebbero continuare a lungo.

Accanto alle ipotesi ora richiamate, nelle quali dalla definizione costituzionale di singoli diritti sociali il giudice ricava in via interpretativa specifiche fattispecie tutelabili alla stessa stregua di un diritto soggettivo, altri casi vanno menzionati, nei quali l'opera di interpretazione del giudice, basata soprattutto sul disposto dell'art. 2 e dell'art. 3, comma 2, ma condotta alla luce dell'evoluzione legislativa e della coscienza sociale, arriva a configurare diritti sociali "nuovi", a volte grazie anche a significativi mutamenti giurisprudenziali. Anche qui i casi sono numerosi. A mero titolo di esempio, si pensi al diritto all'abitazione, al diritto alla socializzazione dei disabili, al diritto alla riservatezza, al diritto del minore ad avere una famiglia, il diritto a ricevere prestazioni di sostegno imprescindibili in situazioni di estremo bisogno, in particolare di natura alimentare (quello che è stato efficacemente chiamato il diritto a togliersi la fame), il diritto ad un'informazione imparziale e plurale e così via. Naturalmente anche in relazione a questi cosiddetti "nuovi" diritti sociali (dico cosiddetti perché, in definitiva, è pur sempre da un'interpretazione del dato costituzionale che essi nascono) vale quanto detto in precedenza circa la natura complessa di tali diritti che possono presentarsi ora come diritti condizionati di prestazione,

ora, invece, come diritti soggettivi. Un esempio: il diritto all'abitazione si presenta certo come diritto condizionato alla realizzazione di specifiche politiche abitative, ma anche come diritto soggettivo del convivente a subentrare nel contratto di locazione in caso di decesso dell'altro convivente titolare.

Quello che è venuto così sviluppandosi è un ruolo del giudice, non solo quello costituzionale, ma anche di quello di legittimità e di merito, che, mentre da un lato, come già ho sottolineato ha smentito in larga misura le dottrine più risalenti sulla natura dei diritti sociali, dall'altro ha contribuito a rafforzare conseguentemente le garanzie di una loro tutela effettiva. Naturalmente si è trattato di un percorso non sempre lineare, ha spesso comportato l'abbandono di posizioni giurisprudenziali consolidate, così come non di rado ha determinato contrasti tra giudice di legittimità e giudice costituzionale. E tuttavia questi sviluppi ci consegnano oggi i diritti sociali in una dimensione: diritti la cui natura non differisce da quella dei tradizionali diritti di libertà; diritti che trovano la loro fonte nella Costituzione; diritti le cui modalità ed intensità di tutela è rimessa al legislatore ordinario, nel rispetto del nucleo essenziale dei medesimi; diritti che, sul piano delle garanzie, si collocano certamente sul versante dei meccanismi tesi a far valere gli obblighi di fare dei pubblici poteri, ma che possono anche ricevere diretta tutela dal giudice; diritti, insomma, che si collocano su un piano nel quale giudice e legislatore giocano una partita complessa, interagendo e condizionandosi a vicenda.

La valorizzazione dell'attività interpretativa del giudice cui stiamo assistendo sul piano dell'ordinamento interno trova riscontro anche sul piano della tutela dei diritti sociali sul piano sopranazionale, sul quale, come è noto, operano due Corti, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Per ciò che attiene alla Corte di giustizia, per quanto sino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona i trattati istitutivi non contenessero alcun riferimento né al principio di eguaglianza (vi sono previsti solo specifici divieti di discriminazione) né ai diritti fondamentali, ivi compresi i diritti sociali, essa ha sviluppato, negli anni, una nutrita giurisprudenza al riguardo. Gli esiti di questi sviluppi hanno portato progressivamente la Corte a costruire l'esistenza di un principio di eguaglianza in termini generali e non dissimili da quelli in cui tale principio è inteso nelle Costituzioni nazionali, con riferimento tanto alla sua accezione di eguaglianza formale, quanto nella sua accezione di eguaglianza sostanziale (si veda quella giurisprudenza in tema di "azioni positive"). E sviluppi analoghi ha avuto la giurisprudenza della Corte in tema di diritti sociali, dedotti in via interpretativa da altre clausole dei trattati o ricavati dalle cosiddette tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Gran parte dei diritti sociali che si trovano oggi codificati nella Carta europea dei diritti, cui il trattato di Lisbona ha riconosciuto lo stesso valore normativo delle disposizioni del trattato stesso, erano già stati affermati in via giurisprudenziale: così il diritto

all'istruzione (art. 14), il diritto al lavoro (art. 15), il diritto alla parità uomo-donna in tema di occupazione, condizioni di lavoro e retribuzione (art. 23 il quale aggiunge che, tale principio, non implica il divieto di misure che comportino vantaggi per il sesso che si trovi a subire delle discriminazioni di fatto, affermando così la legittimità di "azioni positive"), il diritto del lavoratore ad essere informato e consultato sulla gestione delle imprese, il diritto a non subire licenziamenti ingiustificati, il diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose, il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale (art. 34), il diritto alla salute (art. 35), il diritto all'ambiente salubre (art. 37). Da questo punto di vista, si potrebbe dire che nel sistema dell'Unione europea, l'attività interpretativa del giudice ha preceduto e anticipato la disciplina dei trattati.

Per quanto riguarda la CEDU, è noto che la Convenzione non si occupa espressamente di diritti sociali, salvo il riferimento al diritto all'istruzione (art. 2 del Protocollo di Parigi del 1952). E tuttavia, grazie ad un'interpretazione estensiva di alcune norme convenzionali (in particolare l'art. 2, che tutela la vita familiare, l'art. 3 che impone il divieto di tortura e l'art. 8 che tutela la vita familiare) o al sempre più frequente ricorso al principio di eguaglianza e ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza, si è arrivati all'affermazione di alcuni diritti riconducibili all'area dei diritti sociali (il diritto alla riservatezza, il diritto alla salvaguardia delle condizioni di salute, il diritto di sciopero, il diritto ad un ambiente salubre), così come si è arrivati, anche in questo caso, a legittimare l'adozione di "azioni positive" al fine di rimuovere un'accertata esistenza di diseguaglianze di fatto.

I diritti sociali tra legislatore e giudice.

La sottolineata tendenza ad un'accentuazione del ruolo del giudice (di tutti i giudici) nella tutela dei diritti (nel nostro caso quelli sociali, ma il discorso investe più in generale tutti i diritti) ha ormai assunto una rilevanza tale da mettere in discussione il rapporto tra legislatore e giudice (o se si vuole tra diritto legale e diritto giurisprudenziale) che la tradizione del costituzionalismo del XIX secolo ci consegnato. Questa tradizione, che ha trovato espressione in tutte le Costituzioni contemporanee, assegna un ruolo primario al legislatore; un ruolo di assoluto protagonista nell'implementazione dei diritti fondamentali. Rispetto al legislatore, il ruolo del giudice, per quanto rilevante, si presenta quello di un soggetto che interviene in seconda battuta e che in ogni caso, per quanto ampi siano i margini lasciati alla sua interpretazione, opera sempre su testi legislativi. Si tratta di una tradizione che ha origini risalenti nell'idea di una sostanziale coincidenza tra Stato e legge, tra Stato e parlamentarismo, tra Stato parlamentare e democrazia. Un modello sul quale si è costruito quello che è stato chiamato il "mito" della legge, intesa quale fonte di regolazione tendenzialmente esclusiva ed esaustiva di ogni esigenza di regolazione.

E' in questo quadro che si inscrive il processo di ridefinizione dei rapporti tra diritto legale e diritto giurisprudenziale cui stiamo assistendo soprattutto in tema di diritti, caratterizzato da una forte valorizzazione dell'attività interpretativa del giudice.

Di fronte a questo fenomeno, il primo interrogativo da porsi è se esso debba intendersi come un fenomeno transeunte, legato essenzialmente alle difficoltà che oggi incontrano un po' dovunque i meccanismi della rappresentanza politica sui quali si basa l'opera del legislatore, in una logica di provvisoria "supplenza" e, come tale, destinato progressivamente a rientrare, ovvero di un fenomeno strutturale che ha altre origini. A me pare che la risposta a questo interrogativo debba essere nel secondo senso. Credo cioè che il mutato equilibrio tra diritto legale e diritto giurisprudenziale sia soprattutto da ricondurre al pieno dispiegarsi delle potenzialità insite nel principio di sottoposizione della legge al controllo di conformità rispetto a norme di livello superiore (che siano quelle costituzionali o quelle convenzionali, contenute in un trattato, ma che presentano una sicura "natura" costituzionale). E' questo principio che impone il rispetto di una nuova legalità (quella "costituzionale", appunto) e la impone, sia pure attraverso modalità diverse da ordinamento ad ordinamento e nel rispetto dei rispettivi ruoli, a tutti i giudici, anche a quelli comuni, portati sempre più spesso, direi fisiologicamente, a porsi a diretto contatto con norme di rango superiore alla legge, spesso espresse in termini di principio e che dunque non solo offrono loro margini di interpretazione molto ampi, ma mutano gli stessi criteri con cui operare sui dati testuali: una cosa è infatti interpretare una norma di legge in sé (di regola, norma sufficientemente dettagliata), ai fini della sua applicazione al caso concreto, altra cosa è interpretare la norma di legge alla luce di un principio spesso polisemantico, dal quale è necessario trarre il significato che possa essere utile alla soluzione del caso concreto. Se il fenomeno di cui parliamo può essere descritto nei modi ora detti, allora non di supplenza si tratta ma di concorso del legislatore e dei giudici nella produzione del diritto. In questo quadro, la legge non perde certo la sua centralità, posto che difficilmente può riconoscersi alla singola sentenza del giudice quella funzione di promozione generale dei diritti che solo attraverso la legge può davvero realizzarsi. Significa, però, che oggi questa funzione si deve confrontare con un nuovo elemento di contesto che contribuisce, insieme ad altri, a ridimensionarne la concezione antica o se si vuole a sfatarne il "mito". E' quanto, mi pare, possa trarsi anche da quell'affermazione, contenuta nell'ordinanza con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso del Parlamento contro la nota sentenza sul caso Englaro (ord. n. 334 del 2008), là dove si dice che l'atto del giudice non è atto legislativo ma giurisdizionale e, come tale, non determina alcun impedimento al potere politico ad intervenire a disciplinare (anche in senso difforme) la materia in questione (ancora priva di una regolamentazione legislativa). Dunque, si potrebbe dire non conflitto ma, appunto, concorso tra i due "diritti".

Giovanni De Luna, *La repubblica inquieta: l'Italia della Costituzione. 1946-1948*, Milano, Feltrinelli, 2017, 320 pp., € 22,00.

E' con uno stile vivace e ricco di citazioni, testimonianze e aneddoti, che l'A. analizza minuziosamente il processo costituente dell'Italia dopo la seconda guerra mondiale. Il paese "disunito" corrisponde alla descrizione di uno stato estremamente eterogeneo sia nelle condizioni culturali ed istituzionali, sia nel rapporto con le truppe alleate durante le fasi della liberazione. L'A. indaga sull'analisi della continuità/rottura fra Italia fascista e Italia repubblicana, tema particolarmente caro alla storiografia novecentesca (p. 23), espone la breve, ma intensa, esperienza governativa di Ferruccio Parri, il "partigiano Maurizio", nonché quella (la prima) di Alcide De Gasperi, nell'ultimo anno della monarchia sabauda ed infine la data spartiacque, il 2 giugno 1946, con il referendum sulla forma di governo a cui parteciparono direttamente oltre venticinque milioni di Italiani. L'A. riporta la trasformazione dei gruppi politici, da "partiti dei fucili" a "partiti delle tessere" (p. 137) e il conseguente scontro con "l'antipolitica" (ossia con il qualunquismo, il Fronte dell'uomo qualunque), e quindi il tentativo di affacciarsi nuovamente nel contesto internazionale, non più solo come un Paese sconfitto, ma come una nuova realtà politica, risorta dalle ceneri della guerra. L'A. propone dettagli sull'attentato alla vita di Palmiro Togliatti, con tutte le complicazioni che ne derivarono, in particolare il rischio di un'insurrezione su scala nazionale, e riguardo anche al bipolarismo che vide protagonisti PCI e DC verso un rinnovamento del fare politica, lontano dalla burocrazia, con l'obiettivo e la funzione di essere un punto di mediazione fra Stato e società (p. 241).

Percorrendo questa linea cronologica e tematica, l'A. sottolinea ed enfatizza principalmente due questioni, che divengono inevitabilmente le più interessanti all'interno del saggio. In primo luogo il fatto che «il 25 aprile aveva segnato la fine della guerra ma certamente non quella di un'abitudine a considerare la violenza come una risorsa» (p. 175). In merito a questo, si faccia attenzione al primo capitolo, in cui l'A. fornisce dati estremamente precisi riguardo le condizioni economiche, sociali, culturali dell' «Italia di allora». Secondariamente si focalizza sul "se e quanto" gli ideali della Resistenza, così forti e radicati negli anni della liberazione, fossero rimasti in auge anche nei primi passi dell'Italia post referendum. Così si interroga, nel prologo di questo testo, citando l'esperienza di Giorgio Agosti (ex comandante partigiano, questore di Torino dal 28 aprile 1945) e la sua carriera istituzionale conclusasi in solitudine e desolazione: «Da dove viene questo senso di sconfitta in Agosti e negli uomini della Resistenza?». All'opposto, Luigi Einaudi corona il suo personale percorso politico con l'elezione a Presidente della Repubblica (11 maggio 1948); quel Luigi Einaudi che pochi giorni dopo la nomina di Agosti a questore di Torino, racconta nel suo diario di una gita fuori Roma conclusasi con un pasto descritto nei minimi particolari; si interroga ancora l'A.: «era proprio vero che con Einaudi alla presidenza della Repubblica la Resistenza veniva cancellata dalla nostra storia?». Fra dati, aneddoti, descrizioni di vita politica e di esperienze dirette della guerra e della ricostruzione, le risposte si nascondono nei gesti e nelle parole di due dei personaggi chiave della nostra storia repubblicana: Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti.

Pietro Romiti

Nadia Urbinati, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma, Carocci, 2017, XV, 143 pp., € 13,00.

Il volume fa parte di una collana promossa dall'editore Carocci e dedicata ai primi 12 articoli della Costituzione, con altrettanti libri affidati alla penna di numerosi studiosi. Queste pubblicazioni sono a tutti gli effetti dei compendi di storia, non limitandosi ad una illustrazione filosofica, giuridica o politologica degli articoli, ma dividendo i singoli volumi in scansioni, come si evince dall'introduzione di Pietro Costa e Mariuccia Salvati: «una sezione dedicata alla genesi storica "remota" […] una al dibattito interno alla Costituente e una all'applicazione del principio» (p. IX).

Tenendo fede a questa impostazione, l'A. del volume dedicato al primo articolo, «la carta d'identità del nostro paese» (p. 1), per prima cosa ripercorre gli sviluppi del pensiero costituzionale, qualificandolo come un fenomeno moderno, sorto nell'epoca dei lumi, con la contrapposizione e la dialettica aperta fra le carte *octroyée* e i processi costituenti su base elettiva, fino al rovesciamento di prospettiva rispetto allo Statuto albertino, che fa della Costituzione anche il momento sanzionatorio di un passaggio epocale, non solo per la forma Repubblicana dello Stato ma per la sua genesi ed i suoi contenuti, frutto di un «costruttivismo democratico deliberativo» (p. 12) improntato dallo spirito antifascista.

Gli elementi caratterizzanti dell'art. 1 sono dunque la Repubblica democratica rappresentativa e costituzionale, la sovranità popolare e il lavoro, quest'ultimo elemento distintivo della Carta italiana, "eccentrico" come lo definisce l'A. (p. 5). Ed è in particolare su questi due elementi, il popolo sovrano e il lavoro, che si sofferma di più, in particolare sull'ultimo, per il suo carattere inedito e dirompente. Fu La Pira ad introdurre il tema, chiedendo un'incisiva presenza del lavoro. Ne sorse una discussione che vide la convergenza, sulla base di obbiettivi diversi, delle culture politiche liberal-socialiste, cristiano-sociali e marxiste (le cui tradizioni vengono analizzate) che intesero il lavoro come condizione di eguaglianza su cui si fonda la libertà del cittadino, non più suddito o schiavo, e pertanto la vita democratica. La formulazione finale fu il risultato di un compromesso fra le proposte di Togliatti e di Fanfani, accogliendo come voleva il segretario del PCI il lavoro nel primo comma, ma in questa dizione generica come suggerito da Fanfani, al posto di quella di "lavoratori" proposta dai comunisti. Rispetto al forte carattere sociale e interventista impresso così alla Costituzione (ribadito nell'art. 3), tendente a indirizzare lo Stato alla rimozione del bisogno di lavoro come elemento condizionante la vita democratica, i liberisti dell'epoca furono critici o apertamente contrari. Rispetto alla sovranità popolare, per l'A. è chiaro che i costituenti la intendessero come esercitata all'interno del sistema dei partiti, attraverso cui trovava attuazione in maniera pluralista, con l'aggiunta dello strumento "diretto" referendario.

La terza parte delinea infine una traiettoria storica della democrazia italiana. Da una prima fase di congelamento negli anni '50 alle lotte degli anni '60 e '70 che determinano una sua espansione fino alla "reazione" a partire dagli anni '80, che per l'A. è l'espressione diretta di un ritorno egemonico delle critiche liberiste, tese a limitare esplicitamente la partecipazione democratica considerata eccessiva e fautrice di instabilità e non governabilità all'interno della cornice capitalista.

Stefano Bartolini

Mario Dogliani, Chiara Giorgi, *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma, Carocci, 2017, XV, 163 pp., € 13,00.

In questo saggio scritto a quattro mani, gli A. ci accompagnano in un'analisi storica, filosofica, giuridica e sociale dell'articolo 3: un articolo che è definito, all'interno del libro, niente di meno come «una sfida lanciata alla storia (o addirittura al cielo)» (p. 21).

La differenza di significato fra l'uguaglianza formale (a cui si riferisce il primo comma dell'articolo) e l'uguaglianza sostanziale (esplicata invece dal secondo comma) viene illustrata dagli autori facendo riferimento allo Statuto albertino, in un continuo confronto tra Italia liberale e Italia repubblicana. Gli A. insistono molto sul *carattere progettuale* insito nel secondo comma, inteso dai Costituenti come un vero e proprio compito affidato alla nuova Repubblica, che avrebbe dovuto agire concretamente per assicurare «l'uguale trattamento sociale spettante a tutti i cittadini» (p. 100).

Oltre a ricostruire la genesi di quello che è stato definito il "capolavoro istituzionale di Basso e Giannini", illustrando il lungo dibattito parlamentare che portò alla stesura definitiva dell'articolo 3, i due A. offrono al lettore una veloce panoramica filosofica che, partendo dal *Discours* di Jean-Jaques Rosseau e passando dai valori di uguaglianza, libertà e fraternità portati dalla Rivoluzione francese, fissa quelle tappe del pensiero che avrebbero avuto come risultato finale, alla metà del Novecento, quel «costituzionalismo dell'uguaglianza (sostanziale)» (p. 87) di cui l'articolo 3 si fa portatore.

Non mancano, visto l'argomento trattato, riferimenti puntuali all'ambito della giurisprudenza. Gli A. fanno infatti notare come, nel secondo comma dell'articolo preso in esame, si trovi il fondamento costituzionale dei diritti sociali del cittadino e la legittimazione del cosiddetto diritto diseguale. Per mettere in luce tutta la serie di complesse problematiche che il *diritto diseguale* comporta, gli autori ci offrono un excursus su una delle categorie storicamente svantaggiate per eccellenza, ovvero le donne; un excursus che passa dalla *Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina* di Olympe de Gouges e approda a quel momento di affermazione della differenza che fu, alla metà del Novecento, la seconda ondata del femminismo.

Nonostante l'esiguo numero di pagine che compongono questo volume, il lavoro degli A. non è una lettura a cui ci si possa approcciare con leggerezza. La tematica trattata è, per forza di cose, complessa e interdisciplinare: all'ambito della storia si intrecciano infatti quelli della politica, della filosofia, della giurisprudenza, del diritto e della sociologia. Gli autori riescono a destreggiarsi con una certa agilità tra i rimandi ai vari ambiti disciplinari, mantenendo un linguaggio chiaro ed esplicativo anche nei passaggi più complessi. Certamente, una pregressa conoscenza del lettore in questi diversi campi del sapere può senz'altro aiutarlo ad apprezzare al meglio la disamina dell'articolo 3, una disamina che gli A. compiono egregiamente. Un "libretto" sì breve quindi, ma denso di significati: come denso di significati è, del resto, l'argomento che ne sta al centro.

Daniela Faralli

Stampa: Tipografia GF PRESS
Via Prov.le Lucchese, 159 - Masotti - Serravalle P.se - Pistoia
Tel. 0573 518036 - www.gfpress.it

Stampato nel mese di novembre 2018, in 500 copie