

RIASSUNTO DE "LA COSTITUZIONE ITALIANA"

Il contesto storico in cui si colloca la nascita della Costituzione italiana

Nel luglio del 1943 il Gran Consiglio del Fascismo approvò, a maggioranza, un ordine del giorno che censurava le scelte del Duce e chiedeva al Re, richiamandosi allo Statuto Albertino, di assumere in prima persona l'iniziativa, ciò che egli fece revocando Mussolini e nominando al suo posto il maresciallo Badoglio. L'armistizio dell'8 settembre 1943 provocò la divisione dell'Italia in due tronconi, il nord occupato dai tedeschi e con la formazione della Repubblica Sociale Italiana (Repubblica di Salò), volta a proseguire l'ordinamento fascista preesistente, ma con il rifiuto della monarchia, e il Regno del sud, con la Monarchia e i partiti sciolti dal fascismo ricostituitosi nel Comitato di Liberazione Nazionale (C.L.N.).

Questo fu un periodo di straordinaria intensità, caratterizzato da vicende irripetibili e che produsse la sola vera Costituzione che l'Italia unita abbia avuto, risultato dell'unico momento realmente costituente dell'intera storia nazionale.

Tale periodo può essere suddiviso in due fasi, usando come spartiacque il 2 giugno 1946. Nella prima, l'atteggiamento della Monarchia pareva improntato al superamento della crisi mediante un puro e semplice ritorno al passato, ovviamente osteggiato dai partiti politici che facevano parte del C.L.N. Mancava il Parlamento e l'unica fonte di diritto praticabile risultava essere il decreto legge del Governo. La svolta fu rappresentata dalla "tregua istituzionale" fra Monarchia e C.L.N., mediante la quale si rinviava a dopo la liberazione di Roma la decisione sull'assetto istituzionale e costituzionale del Paese.

Nei primi giorni di giugno del 1944 intervennero sia la liberazione della Capitale sia la nomina di Umberto a Luogotenente attraverso la "prima costituzione provvisoria".

Una volta intervenuta la liberazione dell'intero territorio nazionale (25 aprile 1945), il quadro così delineato fu modificato ad opera della "seconda costituzione provvisoria", che stabilì di affidare la decisione sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia) direttamente al popolo, mediante referendum da tenersi contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea costituente.

Il 2 giugno 1946, la scelta a favore della Repubblica e l'elezione dell'Assemblea costituente

Il 2 giugno 1946 ebbero luogo sia il referendum istituzionale, che assegnò alla Repubblica circa dodici milioni e mezzo di voti, contro i dieci milioni e mezzo alla Monarchia, sia l'elezione dell'Assemblea costituente.

L'Assemblea si riunì per la prima volta entro la fine dello stesso mese di giugno e provvide ad eleggere il Capo provvisorio dello Stato nella persona di Enrico De Nicola.

Per la redazione della Costituzione l'Assemblea deliberò di affidare la preparazione di un progetto a una articolazione interna, divisa in tre Sottocommissioni. La prima si occupò delle disposizioni relative ai diritti civili e politici; la seconda, dell'organizzazione costituzionale dello Stato; la terza, dei rapporti economici e sociali.

Dal 4 marzo al 22 dicembre 1947 l'articolato fu discusso, emendato e infine approvato dall'intera Assemblea costituente.

Il testo fu votato da tutte le forze politiche che erano state protagoniste dell'antifascismo e della Resistenza, con una larghissima maggioranza.

La Costituzione fu promulgata il 27 dicembre 1947 dal Capo provvisorio dello Stato ed entrò in vigore il 1 gennaio 1948.

La Costituzione repubblicana e i suoi caratteri

Si esamineranno di seguito alcuni caratteri della Costituzione del 1948, soffermando in particolare l'attenzione su quelli che più ne mettono in evidenza il significato di cambiamento e rottura rispetto al passato (dunque di contrapposizione nei confronti della precedente carta costituzionale, lo Statuto albertino).

La formazione del testo

Le costituzioni possono rappresentare il frutto di procedimenti esterni o interni all'ordinamento.

Il contributo del popolo alla stesura del testo può essere estremamente vario. Vi può essere l'elezione di un organo ad hoc (come l'assemblea costituente) con lo specifico scopo di scriverne il testo, oppure prevedersi una consultazione referendaria.

Nel caso della Costituzione italiana, il contributo dei cittadini assunse una duplice caratterizzazione, con

l'opzione sulla forma istituzionale (Monarchia o Repubblica) in contemporanea con l'elezione a suffragio universale dei propri rappresentanti nell'Assemblea costituente.

La struttura dell'articolato

La struttura della Costituzione italiana si articola in quattro segmenti:

- 1) “Principi fondamentali”: racchiude gli articoli da 1 a 12;
- 2) “Parte I – Diritti e doveri dei cittadini”: comprende gli articoli dal 13 a 54;
- 3) “Parte II – Ordinamento della Repubblica”: va dall'articolo 55 all'ultimo degli articoli numerati secondo la numerazione araba, vale a dire il 139;
- 4) “Disposizioni transitorie e finali”: corpo costituito da diciotto disposizioni numerate secondo la numerazione romana (I-XVIII).

Da questo punto di vista è netta la differenza con lo Statuto albertino, che constava dei primi 23 articoli (riguardanti la Monarchia e in minor misura il governo) non preceduti da alcuna qualificazione e dei successivi raggruppati sotto alcune rubriche.

Sono considerate “brevi” le costituzioni che disciplinano i rapporti tra gli organi di vertice dello stato e si limitano, al più, a una enunciazione sintetica delle libertà fondamentali garantite dall'ordinamento, come lo Statuto albertino. Sono considerate “lunghe” le costituzioni che non solo specificano i rapporti tra le istituzioni, ma trattano dei diritti, delle libertà e dei doveri dei cittadini, sino a disciplinare e dettagliare tutto ciò che riguarda la natura pluriclasse e composita propria degli Stati.

La rigidità del testo

Altro elemento importante per la comprensione dei testi costituzionali è dato dal loro carattere rigido e flessibile. Ogni costituzione porta con sé un'idea di stabilità dell'assetto dell'ordinamento che va a disciplinare, anche perché frutto, come normalmente accade, di esercizio di un potere “costituente”, e come tale originario ed eccezionale, destinato a esprimersi in momenti particolari della storia di un popolo, e tale da demandare all'esercizio dei poteri “costituenti” la gestione ordinaria dello Stato. Nella maggioranza dei casi, i testi si presentano modificabili, anche se a variare in misura significativa sono il grado e i limiti di questa possibilità di intervenire su di essi.

Si definiscono “rigide” le costituzioni che sottopongono la revisione delle proprie disposizioni a una serie di limiti (sostanziali o procedurali). Sono dette “flessibili” quelle costituzioni che si lasciano modificare senza frapporre resistenza, e talora neppure disciplinano la loro stessa revisione.

Nella storia italiana, lo Statuto albertino si lasciò modificare da semplici leggi ordinarie e addirittura in maniera tacita, oltre a non prevedere alcun procedimento per la sua modifica, né speciali meccanismi per controllare la conformità delle leggi allo Statuto. La Costituzione repubblicana si presenta con un significato livello di rigidità. Il Parlamento, titolare del potere di legislazione ordinaria, può procedere alla revisione costituzionale attraverso due successive deliberazioni da parte di entrambe le Camere e con approvazione che deve avvenire con maggioranza assoluta. La decisione del Parlamento può essere sottoposta al giudizio del corpo elettorale, che dovrà approvarla con la maggioranza favorevole dei voti validi. È esclusa la possibilità di fare ricorso al referendum allorché la legge di revisione sia stata approvata dal Parlamento con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti.

La procedura aggravata non consente, però, di modificare qualsiasi parte o disposizioni del testo. La dottrina ha in proposito individuato differenti limiti alla revisione costituzionale:

- “espliciti”: stabiliti espressamente dalla Costituzione e da essa direttamente rivendicabili, oltre che i diritti fondamentali dell'uomo, in quanto definiti “inviolabili”;
- “impliciti”: identificati per lo più nei principi e nei valori che caratterizzano la nostra forma di Stato e nel concetto di “costituzione materiale”, inteso come nucleo duro e immodificabile della Costituzione. La modifica creerebbe una situazione di incompatibilità tale da non consentire di continuare a far riferimento alla scelta costituente quando molte altre disposizioni della Costituzione fossero conservate e continuassero ad avere efficacia.

La natura delle disposizioni

Una ulteriore classificazione è quella tra costituzioni “programma” e “bilancio”. Le prime sono caratterizzate dal fatto che una parte significativa e consistente delle indicazioni relative a principi, valori e istituti previsti nel testo esiste soltanto a livello formale e costituisce un programma da attuare da parte del legislatore

www.unidocs.it - Appunti e dispense per superare i tuoi esami universitari

successivo. Le costituzioni “bilancio” fotografano, per così dire, un assetto sociale che ha trovato il proprio punto di equilibrio, rispetto al quale la traduzione in termini costituzionali, certamente non priva di significato, ha però il diverso scopo di consolidare quanto acquisito e di farne la base per eventuali, successivi svolgimenti.

Nel caso italiano, la Costituzione repubblicana (diversamente dallo Statuto albertino) contiene molte disposizioni aventi natura di fini da realizzare che, nemmeno oggi, possono dirsi del tutto completati.

Le fasi del processo di attuazione della Costituzione

I primi anni di vita, quelli in qualche modo più delicati, che avrebbero dovuto improntare gli sviluppi successivi, sono stati deludenti sotto il profilo della concreta attuazione, e non è casuale che si sia parlato di congelamento della Costituzione, dovuto allo stesso ostruzionismo della maggioranza uscita vincitrice alle elezioni del 18 aprile 1948 (la Democrazia Cristiana con oltre il 48% dei voti e, alla Camera, la maggioranza assoluta dei seggi). La prima legislatura trascorre senza risultati apprezzabili ed è l'intero periodo dei governi “centristi” (1948-1963) a caratterizzarsi per una sostanziale “inattuazione” della Costituzione. Si registrano poche, sia pur rilevanti, eccezioni, nella seconda metà degli anni '50, rappresentate dalla istituzione della Corte Costituzionale, operante dal 1956, e del Consiglio Superiore della Magistratura.

Un cambiamento di prospettiva si sarebbe determinato con l'ingresso del Partito Socialista Italiano nelle compagini di governo. Non più gli organi di garanzia, ma anche quelli di indirizzo politico (Parlamento e governo), iniziavano così ad adeguare più compiutamente la loro azione ai valori ispiratori del Costituente, con immediate conseguenze sul piano della produzione normativa ordinaria.

Tra la fine degli anni '60 e primi anni '70 si registrano significative interventi, tra i quali i provvedimenti che conducono all'istituzione delle Regioni ordinarie, le norme sui referendum e sulla iniziativa legislativa popolare, la sperimentazione di una politica di programmazione economica, l'elaborazione dello statuto dei lavoratori e viene introdotta la possibilità di scioglimento del matrimoni.

Si apriva una fase nuova nella vita della Costituzione, che avrebbe progressivamente spostato il fulcro dell'attenzione dalla necessità della sua attuazione alla (ritenuta) opportunità di un suo radicale ripensamento.

Questo non ha impedito che, a circa vent'anni di distanza dalla prima, tra la fine degli anni '80 e primi anni '90, si determinassero le condizioni per una seconda fase di significativa attuazione di varie parti della Costituzione. Oltre a rilevanti cambiamenti nei regolamenti generali di Camera e Senato, furono approvate le leggi sull'attività normativa e l'organizzazione del Governo, sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sull'esecuzione degli obblighi comunitari e le nuove norme in tema di reati ministeriali. Nel corso dell'anno 1990, poi, sono numerosissimi i provvedimenti di grande impatto su molti settori dell'ordinamento, dalla riforma delle autonomie locali, alla disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, all'istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, al sistema radiotelevisivo ecc.

L'avvio del dibattito sulle riforme costituzionali

Se dunque, per lungo tempo, l'attività di revisione costituzionale è consistita essenzialmente nella modificazione di singole disposizioni o istituti, allo scopo di adeguarli alle mutate esigenze della società, con l'inizio degli anni '70 ha cominciato, invece, ad affacciarsi una diversa prospettiva, che avrebbe in seguito condotto ad avanzare ipotesi di riforma settoriale, quando non addirittura di cambiamento radicale, del testo costituzionale o di intere parti di esso.

Una spinta decisiva derivò da due avvenimenti che, seppure assai diversi tra loro, vennero in certo senso a presentarsi come connessi e in qualche misura convergenti: la questione morale, da un lato, e i referendum in materia elettorale, dall'altro. La prima evidenziò, a seguito di una serie di procedimenti penali avviati dalla magistratura, il diffuso grado di corruzione esistente, il quale aveva dato il via a un sistema di finanziamento illecito dei partiti generalizzato e su larghissima scala. Il fenomeno, noto quale “Tangentopoli”, concorse a produrre un vero e proprio sconvolgimento dei soggetti e dei ruoli considerati del sistema politico italiano, inducendo a una situazione di forte sospetto nei confronti di tutti coloro che in qualche misura avessero fino ad allora operato a livello politico. Quanto ai referendum in materia elettorale, furono lo strumento per superare la situazione di stallo a livello parlamentare. Attraverso la via referendaria erano tre i quesiti che si intendeva sottoporre al corpo elettorale:

- 1) l'abrogazione di alcune parti e di singole parole della legge elettorale del Senato, in modo da trasformare la stessa, da proporzionale in “mista”, con carattere prevalentemente uninominale-

maggioritario;

- 2) la riduzione a una delle preferenze esprimibili dall'elettore per l'elezione dei deputati;
- 3) la trasformazione in maggioritario del sistema elettorale comunale.

La Corte costituzionale ritenne ammissibile soltanto la seconda richiesta, ma la relativa consultazione venne in realtà "caricata" di significati politici ulteriori, attribuendosi al responso del corpo elettorale la volontà di mutare anche il sistema elettorale da proporzionale in maggioritario e più in generale di esprimersi contro la classe politica di allora.

Il sistema elettorale derivante appariva, quindi, il risultato non tanto di una scelta ragionata e consapevole, quanto il frutto di un fattore accidentale, per cui il rapporto tra quota di maggioritario (75%) e di proporzionale (25%) poteva ritenersi puramente casuale. Il sistema misto che conseguentemente ne derivò sarebbe rimasto in vigore fino alla riforma del 2005.

I primi anni Duemila e le riforme organiche della Costituzione a maggioranza

L'elemento di maggior rilievo da segnalare con riguardo alle riforme è rappresentato dall'approvazione avvenuto a (stretta) maggioranza di interventi settoriali di riforma costituzionale.

Dalle legislature 2006-2008 e 2008-2013, pur rimanendo centrale nell'agenda politica e parlamentare, il tema delle riforme costituzionali non si è instradato secondo i modelli precedentemente descritti. Non si sono, inoltre, registrate modifiche a maggioranza ed è parso di assistere ad un temporaneo accantonamento di ipotesi di riforma organica della Carta costituzionale.

Il rischio di indebolimento della Costituzione

Decenni di dibattito sulle riforme e di tensioni sul testo hanno prodotto il rischio di un indebolimento della Costituzione, anche se tale spinta è risultata in parte bilanciata dall'esito del referendum del 2006, il quale poteva quanto meno essere interpretato come rifiuto di un organico e indiscriminato cambiamento ispirato da principi differenti. Nell'insieme, comunque, queste vicende sembrano aver determinato, in negativo, un affievolimento della considerazione che dovrebbe accompagnare il documento costituzionale, pressoché ridotto al rango di una qualunque legge, che ogni nuova maggioranza è libera di modificare a proprio piacere.

La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la fase finale della XVII legislatura

Il nuovo Governo Renzi ha avviato un rilevante percorso di riforma, anche costituzionale, in una con la predisposizione di una nuova legge elettorale, giunta ad approvazione nel maggio 2015 ("Italicum").

Quanto alla riforma costituzionale, il Governo Renzi ha deciso di seguire, almeno formalmente, il procedimento ordinario. In realtà, il disegno riformatore avrebbe alla fine coinvolto ben 47 articoli della Costituzione, incidendo pesantemente sul Senato e sui caratteri del bicameralismo, sulla forma di governo, sul sistema delle fonti del diritto, sulle autonomie e su molti altri temi. Merita sottolineare come essa si pone, ancora una volta, quale riforma "di maggioranza", sostenuta dalle sole forze di governo, con chiaro rifiuto da parte delle forze di opposizione, le quali in occasione della votazione finale hanno addirittura abbandonato l'aula. L'aver trasferito la logica del maggioritario per la formazione del Governo anche alle riforme costituzionali porta inevitabilmente all'approvazione di modifiche costituzionali "di maggioranza", ciò che contrasta con il carattere fondamentale per ogni Costituzione, che è appunto quello della sua natura "antimaggioritaria" e condivisa. Il progetto di riforma fu nettamente respinto nel 2016 e la legge elettorale "Italicum" fu ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale.