

12. COSTITUZIONE E MOVIMENTO CATTOLICO

UGO DE SIERVO - LEOPOLDO ELIA

1. I principi fondamentali della Costituzione - 2. Le libertà individuali e collettive - 3. Le disposizioni in materia sociale ed economica - 4. L'art. 7 - 5. I «professorini» e gli altri - 6. La forma di governo - 7. Le Regioni - 8. La Corte Costituzionale - 9. La difficile attuazione

- omissis -

6. La forma di governo

La forma di governo della Repubblica italiana, così com'è uscito dalle deliberazioni della Costituente, tende a servire nel modo più adeguato il carattere democratico

della nuova forma di Stato assunta dal nostro paese dopo la caduta del fascismo, carattere che comporta l'appartenenza al popolo della sovranità (da esercitarsi poi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione).

Già da queste affermazioni nasceva una forte spinta, condotta innanzi con vigore soprattutto dal gruppo democratico cristiano, a non esaurire nella elezione delle assemblee parlamentari l'intervento popolare: in effetti l'indicazione di «forme» molteplici di esercizio della sovranità faceva pensare ad una combinazione di democrazia rappresentativa (a funzionamento permanente) e di democrazia diretta (a funzionamento di necessità intermittente).

Il superamento della prima forma di intervento popolare (che, peraltro, combinata con l'esistenza dei grandi partiti di massa, può di fatto dar luogo anch'essa a scelte politiche in sede elettorale non risolubili in fatti di mera investitura) — nonché la creazione dell'ente regionale e la previsione di un organo di giustizia costituzionale — condizionano il funzionamento della forma di governo in senso tradizionale, limitato al rapporto Camere-governo, con gli interventi del Presidente della Repubblica richiesti dalle crisi ministeriali e dalla difficoltà da parte delle assemblee rappresentative di esprimere un governo (potendosi giungere in questa ipotesi anche allo scioglimento di una o di entrambe le Camere).

L'adozione di una forma di governo parlamentare a tendenza equilibratrice, nel senso che ora si vedrà più in dettaglio, è anch'essa frutto di una volontà politica determinante del gruppo democratico cristiano, ma con caratteristiche parzialmente diverse da quelle notate per le deliberazioni relative alla prima parte della Costituzione.

In generale si osserva che il contributo della DC e degli altri partiti, in tema di organizzazione e di rapporti dei vari poteri, sia stato meno originale che nella prima parte del testo costituzionale. Si può convenire che mancano nella parte seconda invenzioni di particolare significato come quelle

dell'art. 3, secondo comma, o della impostazione personalista-solidarista reperibile nei principi fondamentali: ma si può aggiungere che altrettanto priva di originalità poteva essere la scelta del sistema presidenziale americano o di quello direttoriale svizzero (lasciando da parte la loro «novità» per l'ordinamento italiano e l'opportunità o meno di politica costituzionale della scelta relativa). È vero che mancano anche quei congegni come la sfiducia costruttiva tedesca propria della legge fondamentale del 1949, miranti ad assicurare meglio la stabilità del governo: ma l'esperienza ha pure dimostrato la marginalità pratica di questo istituto tanto magnificato ormai fuori della Germania. La verità è che l'unica «invenzione» costituzionale in tema di forma di governo, durante gli ultimi decenni, si è avuta con la formula gollista maturata in Francia negli 1958-1962: ma si tratta, non a caso, di uno schema che emargina fortemente i partiti, e cioè i maggiori protagonisti della attività precostituente e costituente italiana.

Al difetto di originalità dei singoli istituti (rapporto fiduciario parlamento-governo, poteri del presidente della Repubblica, ordine del giorno Giolitti a favore del sistema elettorale proporzionale) fa riscontro la originalità del «complesso» istituzionale: il tentativo di equilibrare il potere parlamentare e dei partiti con istituti che erano stati auspicati nel periodo tra le due guerre, ad es. dal Carré de Malberg, raggiunge nel nostro sistema un massimo di intensità (si pensi al *referendum* abrogativo, superstiti di una serie referendaria assai più nutrita nella proposta Mortati e nel progetto della Commissione dei 75). In effetti, nessuno Stato democratico delle dimensioni dell'Italia coniuga contemporaneamente, a tendenziale indebolimento dell'atto legislativo, la possibilità di un *referendum* di abrogazione su richiesta di 500 000 elettori e la eventualità del controllo da parte di una Corte costituzionale. In realtà la DC, con l'appoggio dei partiti laici, raggiunse un duplice obiettivo, superando quasi sempre l'opposizione del partito comunista e del partito socialista (e qui sta la vera differenza con l'andamento

dei lavori rispetto alla prima parte). Un obiettivo di carattere positivo: far grande, far nuovo, far più democratico rispetto ad una forma di governo, che altrimenti rischiava di essere scambiata per una mera razionalizzazione di quella emersa, ma non stabilizzatasi, negli anni 1919-1922. In secondo luogo si voleva evitare il c.d. governo di assemblea, di tipo piuttosto giacobino che parlamentare, con l'esclusione, in pratica, di ogni centro di potere, che non emanasse dalla Camera (possibilmente unica) e non continuasse a dipendere da lei o, meglio, dai partiti o dal partito in esso prevalente.

La forma del c.d. governo di assemblea è ugualmente esorcizzata nella relazione Gonella al primo congresso DC e nella relazione Ruini al progetto di Costituzione: su tale forma, come si è accennato, convergiva il partito socialista, con qualche temperamento, ed in modo più deciso il partito comunista, che richiedeva, ad esempio, la scelta da parte del parlamento dei titolari delle più alte cariche militari.

La DC, desiderando una forma di governo parlamentare più equilibrata (nel senso di soddisfare una esigenza di *articolazione* del potere — contro la concentrazione partitico assembleare propugnata dalle sinistre — e insieme di prevenire una domanda di *partecipazione democratica*) non esitò dunque ad ingaggiare una serie di duri scontri, nella seconda Sottocommissione, nella Commissione plenaria e nell'Assemblea per contrastare le tesi delle sinistre (esemplari sul primo progetto di Costituzione francese respinto dal corpo elettorale nel 1946) e per affermare il proprio programma di organizzazione dello Stato, notevolmente «pluralista» e partecipativo: il mancato accordo con le sinistre in sede di elaborazione del progetto spiega agevolmente perché, a differenza che per la prima parte, si ebbero in assemblea mutamenti tutt'altro che secondari, generalmente nel senso di ridurre la novità e la radicalità di talune proposte del progetto (si pensi alla eliminazione del *referendum* sospensivo su nuove leggi a richiesta di soli cinquantamila elettori!).

Indubbiamente la DC subì anche una se-

ria sconfitta in tema di struttura della seconda Camera, avendo propugnato per quest'ultima una composizione rappresentativa di enti locali, di interessi economici e di corpi professionali. Dato che nella impostazione Mortati la composizione della seconda Camera recava un contributo essenziale (e non di mera integrazione o perfezionamento) alla capacità rappresentativa del parlamento (ridotta dalla crisi della rappresentanza puramente politica per il tramite dei partiti), la tesi aveva per conseguenza immediata la parità dei poteri delle due Camere sia nella legislazione che nel rapporto fiduciario col governo: la impostazione Mortati, pienamente rappresentativa di tendenze che collegavano tra l'altro il programma del PPI a quello della DC nella fase precostituente, fu respinta anche in una successiva versione assai edulcorata.

Circa il ruolo del presidente della Repubblica, la DC come gruppo si oppose ai tentativi, compiuti anche da costituenti democratico-cristiani a titolo personale, rivolti ad accrescerne i poteri, in misura decisamente superiore a quella propria delle esperienze francesi della *constitution Grévy* e della IV Repubblica. In particolare non si volle sottrarre alla controfirma ministeriale alcuni atti, che poi furono egualmente riconosciuti di sostantiva spettanza del capo dello Stato, in quanto muniti sì di controfirma, ma non preceduti da proposta del governo: mentre tale distinzione (salvo che, ovviamente, per la nomina del presidente del Consiglio) sembra estranea alla visione predominante tra i costituenti portata a collegare inscindibilmente proposta, controfirma e responsabilità ministeriale da una parte e irresponsabilità politica del presidente della Repubblica dall'altra (art. 89 Cost.).

Certo, in una forma di governo parlamentare, per quanto a razionalizzazione equilibratrice, fa sempre aggio il rapporto fiduciario tra parlamento (e partiti) da un lato e governo dall'altro. Quali che fossero le sue ultime propensioni per altre formule (in particolare per quella presidenziale), sta di fatto che De Gasperi operò perché il suo partito si attestasse sulla for-

ma di governo parlamentare, accolta nel famoso ordine del giorno Perassi, con appena una pia intenzione di evitare le degenerazioni del parlamentarismo (instabilità governativa in particolare). Nella relazione Gonella questo tipo di organizzazione costituzionale è chiaramente postulata (e non soltanto presupposta), facendo cadere ogni tendenza direttoriale elvetizzante in funzione stabilizzatrice, sostenuta nel 1945 dal Tupini, probabilmente sotto l'influenza del Mortati, che tentò poi di recuperarne qualche tratto (durata fissa del governo), ma senza fortuna, in sede di Assemblea costituente. Probabilmente, l'atteggiamento di De Gasperi fu determinato da almeno tre considerazioni: lo stato d'animo contrario, anche a torto, a qualsiasi consolidamento di autorità, prevalente in Italia dopo la disastrosa fine dell'esperienza fascista; una preoccupazione garantista di tipo strutturale, anche a lungo termine, per timore che il funzionamento del sistema presidenziale, nella eterogeneità politica italiana, potesse produrre esiti più vicini a quelli del presidenzialismo sudamericano che non prossimi agli altri nel modello statunitense; e, infine, un calcolo di garantismo congiunturale a breve termine, determinato dalla scadenza delle decisive elezioni politiche, da tenersi dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione. In altri termini, quasi tutti, nella generale incertezza dei risultati, furono indotti a non preconstituire strutture governative rafforzate, che avrebbero potuto giuocare a favore dell'avversario vittorioso.

Così venne accolta una forma di governo particolarmente fluida, che contiene, di fatto, un rinvio alla struttura e al modo di funzionamento del sistema partitico (numero dei partiti e loro omogeneità, relativa, a fini di coalizione). Da questo punto di vista non può negarsi che uno degli obiettivi enunciati nella realizzazione programmatica Gonella (stabilità del governo) sia stato largamente mancato, non essendo del resto prevedibile che i modesti accorgimenti procedurali proposti nella relazione stessa (accolti poi solo in minima parte nel testo dell'art. 94 della Costitu-

zione) fossero in grado di ostacolare la fine di coalizioni ministeriali eterogenee ed instabili.

Così le pessimistiche previsioni della superstita pattuglia azionista alla Costituente (espresse soprattutto dal Calamandrei), assolutamente scettica sulla possibilità di evitare con le «razionalizzazioni» le degenerazioni del parlamentarismo (ora manovrato dai vertici dei partiti di massa come un tempo dalle oligarchie dei notabili), si avverarono in larga misura: e la proposta di Repubblica presidenziale, avanzata da quel partito significava se non altro che gli sviluppi negativi circa le coalizioni di partiti e di correnti, incapaci di trasformarsi in alleanze organiche, erano fin da allora largamente prevedibili.

Se dunque l'efficienza e la stabilità furono già in quel periodo subordinate a considerazioni di politica più generale (non ultima quella di non irrigidire i rapporti con l'opposizione di sinistra) ciò avvenne per una scelta precisa, anche se notevolmente condizionata *ab extra*, dei leaders del partito di maggioranza relativa: non già, come pure curiosamente si è affermato, per scelta dei costituenti-professori, cui la DC avrebbe delegato, *ad hoc*, l'ingegneria costituzionale *ante litteram*. A parte la circostanza che della seconda Sottocommissione faceva parte il segretario della DC Piccioni, insieme con autorevoli parlamentari del PPI, va ricordato che le preoccupazioni più forti in tema di instabilità ministeriale furono espresse proprio da Mortati e Tosato, i quali, con diversità di proposte ma con unità di intenti, cercarono di arginare situazioni di futuro pericolo. Invero i costituenti-professori influirono, più che sulla disciplina fondamentale del rapporto parlamento-governo, sugli istituti che in qualche modo (referendum, Corte costituzionale) possono condizionare l'esercizio maggioritario della funzione legislativa.

7. Le Regioni

La DC riuscì ad affermare in larga misura le proprie impostazioni sia in tema di au-

tonomie degli enti territoriali e particolarmente delle regioni sia in tema di giurisdizione costituzionale. È vero che tra i deputati più giovani (e la convinzione negativa era sicuramente nutrita da Dossetti) vi era una preoccupazione in parte analoga a quella dichiarata da Togliatti e da Laconi: che cioè regioni e Corte costituzionale, più che in istituti garantisti contro tentativi autoritari, si risolvessero in un serio intralcio alle riforme da introdurre senza *troppi distinguo* in tutto il paese. Ma l'unità operativa del gruppo democristiano si mantenne assolutamente integra, come è dimostrato anche dalle votazioni più impegnative: se mai qualche caso di coscienza si verificò nella conversione in legge costituzionale dello Statuto siciliano (senza alcuna modificazione), sostenuta dall'impegno tenace ed autorevole dello stesso d. Sturzo.

Il titolo V° della seconda parte della Costituzione (le Regioni, le Provincie, i Comuni) rispecchia largamente le proposte della DC, con particolare riguardo al punto che più divise i membri della seconda Sottocommissione e della Commissione plenaria: e cioè al potere legislativo delle regioni, che altri voleva escludere in tutto o limitare ad una disciplina di sola integrazione-specificazione. È evidente la derivazione delle impostazioni del PPI contrarie a meri decentramenti amministrativi; né è casuale che i più decisi sostenitori della innovazione (da taluni ritenuta la più rilevante tra quelle introdotte nell'ordinamento della Repubblica) fossero appunto i costituenti di ascendenza «popolare», sebbene non mancassero autorevoli consensi da parte di esponenti laici, dei repubblicani in particolare.

Il risultato finale (pur ridotto in assemblea quanto alle attribuzioni delle regioni per ciò che riguarda la materia dell'industria, prevista nel progetto) era comunque cospicuo, in quanto comportava il conferimento ai nuovi enti di poteri legislativi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (e parallelamente dei poteri amministrativi) per materie di notevole interesse (agricoltura, urbanistica, ecc.), anche se di importanza disegua-

le e non facilmente delimitabili. Tuttavia il testo avrebbe consentito in fasi più mature di evoluzione costituzionale una lettura indirizzata verso due supermaterie e cioè l'assetto del territorio e l'organizzazione dei servizi sociali.

L'improvviso mutamento della posizione del gruppo comunista nella primavera del 1947 a proposito dell'articolo chiave (che diverrà poi l'art. 117 della Costituzione), se è dovuta ad una rapida riflessione sulle possibilità operative del PCI dopo la svolta degasperiana del maggio di quell'anno, costituisce pur sempre un riconoscimento che nelle tendenze autonomiste il momento garantistico era inscindibilmente congiunto al momento della partecipazione democratica (come risultava *expressis verbis* da un importante intervento di Piccioni in sede di Commissione plenaria dei 75 il 17 gennaio 1947).

Indubbiamente la complessità del sistema locale previsto (regioni, provincie, comuni), avrebbe creato per l'avvenire problemi tutt'altro che semplici e rispondeva ancora, per molte regioni italiane, ad esigenze sentite solo da alcune élites (si pensi al significato dell'affermarsi, ma anche del rapido scomparire, di alcuni Comitati di liberazione regionali): ma la pagina dell'art. 117 non era così bianca come qualcuno ha affermato *ex post*, e conteneva con i necessari aggiornamenti di lettura, i presupposti per la legislazione di trasferimento dei poteri statali del 1972 e del 1977.

8. La Corte Costituzionale

Per Togliatti l'idea di una Corte Costituzionale, formata da componenti non eletti dal popolo e chiamata a controllare la conformità a Costituzione degli atti del parlamento era una «bizzarra» e per Nenni questo istituto era stato giustamente messo «alla berlina» durante la discussione generale sul progetto dei 75. Questi apprezzamenti aiutano a capire quali difficoltà la DC e le forze laiche liberaldemocratiche abbiano incontrato per inserire nella Co-

stituzione gli artt. 134-137. In realtà, l'esperienza statunitense era lontana, diversa e poco conosciuta in alcuni suoi aspetti fondamentali; mentre quelle europee, profondamente differenti (Austria, Spagna), non offrivano sufficienti prove a favore del nuovo istituto. Ma su questo punto le forze più vicine alle realizzazioni storiche del costituzionalismo occidentale non potevano cedere: senza una garanzia seria di fronte al legislatore ordinario futuro, tutto il gran lavoro dei costituenti rischiava di essere messo in pericolo. In altre parole, la garanzia di una Costituzione non può consistere soltanto nella prescrizione di procedure aggravate per il suo mutamento, ma richiede anche un giudice che faccia valere la superiorità della Costituzione rispetto a tutte le altre fonti dell'ordinamento o almeno a quelle, più politicamente e costituzionalmente ricche di significato, e cioè alle fonti legislative (statali e regionali).

Del resto, fin dal 1945, il Tupini aveva proposto che i giudici ordinari potessero richiedere in via pregiudiziale la decisione della Corte di garanzia, senza potere essi stessi disapplicare la legge. Fino all'ultimo si tentò da parte delle sinistre di politicizzare al massimo la Corte nella sua composizione, accentuando la derivazione parlamentare dei suoi componenti: finalmente prevalse la composizione mista a triplice origine (presidente della Repubblica, parlamento e anche magistratura), con una scelta dei giudici in categorie che garantiscono una preparazione professionale adeguata. Così si è voluto fermamente rivendicare il carattere giurisdizionale, sia pure con tratti particolari, del nuovo organo, che ha iniziato nel 1956 a svolgere il suo difficile compito.

9. La difficile attuazione

La Costituzione del 1947 non può sottrarsi, come è ovvio, a oltre trent'anni della sua entrata in vigore, ad un giudizio critico. Anche le parti di essa che dettero luogo a dibattiti meno tesi (come quella sulla

magistratura) rivelano con il passare del tempo inconvenienti e perfino difetti di impostazione non lievi. Tuttavia non è questa la sede opportuna per un simile discorso, che richiederebbe più equilibrio e più senso storico di quanto non è dato trovare su qualche giornale ed anche in qualche libro di diritto pubblico. Basterà ricordare qui alcuni dati e porre un interrogativo. L'Assemblea costituente era formata da 556 deputati: 515 furono presenti e votanti nella seduta del 22 dicembre 1947, al termine della quale si votò a scrutinio segreto la Costituzione; i voti favorevoli furono 453, quelli contrari 62. Questa maggioranza così forte, tale da superare largamente i due terzi dei componenti l'Assemblea, è di per sé molto significativa. Se si potesse, per assurda ipotesi, applicare al voto sulla Costituzione quanto stabilisce l'art. 138 per la sua revisione, si direbbe che un voto così alto preclude qualsiasi esigenza di sanzione referendaria. Del resto tale necessità era stata prospettata soprattutto da qualche esponente cattolico, quando si ignorava quali *desiderata* di questo «mondo» (ed in particolare quello accolto con l'art. 7) sarebbero stati recepiti dalla Costituzione. Il contenuto della Nuova Carta ed il consenso che essa trovò nell'Assemblea, aggregando comunque quello dei partiti di massa, facevano venirci meno anche in fatto ogni stimolo alla consultazione popolare: il consenso dei tre partiti di massa è poi particolarmente significativo dopo la crisi del maggio 1947, che vide la rottura della coalizione costituitasi nel 1944.

È necessario ricordare a questo punto che il primo progetto di Costituzione della quarta Repubblica francese fu respinto dal popolo nella primavera del 1946 e che il secondo testo fu approvato verso la fine di quell'anno con il sostegno di poco più di un terzo dell'elettorato, giacché il generale De Gaulle ed i suoi seguaci avevano invitato gli elettori ad astenersi.

Dopo il 1947, rare e di scarso rilievo furono le revisioni costituzionali o le leggi costituzionali approvate con la procedura dell'art. 138 della Costituzione (salvo le leggi 11 marzo 1953, n. 1 e 22 novembre

1967, n. 2 concernenti la Corte Costituzionale).

È giusto porsi a questo punto una domanda: i cattolici democratici che tanto avevano contribuito alla formazione della Carta costituzionale contribuirono, e perché, a «congelarla» nella prima legislatura repubblicana? Una risposta positiva si trova in più di un manuale, tanto da essere divenuta un luogo comune. A ciò parve persuadere anche l'infelice definizione di un ministro democratico cristiano del tempo, il quale considerò una «trappola» la Costituzione ed il suo garantismo. Né si può negare che lo stimolo garantista era più forte prima che non dopo il 18 aprile 1948 nelle file della DC: e vanno messi in conto il clima della guerra fredda, il timore di una terza guerra mondiale imminente, l'atteggiamento assunto da paesi di antico assetto democratico verso le opposizioni anti-sistema.

Con tutto ciò furono approvate nella prima legislatura la legge 10 febbraio 1953 n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) e la legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Ma ormai le valutazioni sull'atteggiamento alla Costituente della DC, come su quello degli altri partiti, nonché una globale considerazione della lunga fase dell'attuazione, talvolta assai ardua, degli istituti previsti dalla Carta repubblicana, vanno rimesse al sereno ed informato giudizio della storia politica e della storia costituzionale.

(Leopoldo Elia)

- omissis -