

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 17/03/2011

All'indirizzo <http://xn--leggedistabilit2013-kub.diritto.it/docs/31324-dalla-costituente-alla-costituzione>

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

Dalla Costituente alla Costituzione

DALLA COSTITUENTE ALLA COSTITUZIONE

“Ius est ars boni et aequi.”

(GIUVENZIO CELSO figlio, giurista di età adrianea, *Digesto*, I, 1,1,1.)

All'alba della nostra Repubblica si è considerato necessario dotare l'Italia di una nuova Costituzione, e per perseguire questo obiettivo era necessario superare lo Statuto fondamentale del Regno, risalente al 4 marzo 1848.¹

E' possibile cogliere l'obiettivo al quale volevano arrivare i costituenti considerando che una precisa determinazione del concetto di Costituzione può essere ottenuto in base all'analisi della natura specifica dello Stato e della sua funzione. Esso si distingue dagli altri enti sociali per la peculiarità del suo fine, che consiste non nel tendere alla soddisfazione di bisogni singoli, bensì di quel bisogno primo e condizionante la possibilità di ordinato appagamento di tutti gli altri, dato dal mantenimento e dallo sviluppo del gruppo di popolazione da esso organizzato, nella sua totalità.²

La legittimazione dell'attività di quella che sarebbe stata l'Assemblea Costituente deriva dal fatto che la nuova Costituzione si pone come effettivamente vincolante con il grado e l'efficacia di una suprema legge regolativa di un ordinamento statale. E poiché lo Stato è il mezzo per il libero e armonico spiegamento della personalità, vista nel suo aspetto sociale, l'inesauribile aspirazione a un sistema costituzionale che a ciò concretamente risponda che è propria dell'uomo, trova la sua strutturalità anche attraverso il superamento di forme giuridiche preesistenti. E ciò costituisce la ragione per la quale è giustificata l'istituzione dell'Assemblea Costituente.³

Il Luogotenente, nominato con Regio decreto n. 140 del 5 giugno 1944, ha emanato il Decreto-Legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151⁴, con il quale, all'art. 1, ha stabilito:

“Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato.

I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento.”

Il governo provvisorio in carica allora, aveva il compito di assolvere prevalentemente a tre funzioni: 1) predisposizione della legge elettorale necessaria per la formazione dell'Assemblea Costituente; 2) determinazione del numero dei componenti di tale Assemblea; 3) fissazione della data delle elezioni, del luogo e del tempo della convocazione, stante la più totale autonomia dell'Assemblea Costituente dal governo provvisorio.⁵ Tale autonomia risulta dal fatto che l'Assemblea Costituente aveva un' investitura popolare, data anche la suprema e peculiarissima materia oggetto della sua azione.

1 Pubblicato col n. 674 nella Raccolta degli atti di Governo del 5 marzo 1848.

2 C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, cit. p. 3.

3 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 31-32.

4 Nella Gazzetta Ufficiale n. 39 dell'8 luglio 1944.

5 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 84-85.

A tale scopo, con decreto luogotenenziale 31 luglio 1945 n. 435, ha avuto origine il Ministero per la Costituente, che raccoglieva un'idea già propria di Mortati, il quale riteneva che la preparazione dell'Assemblea Costituente dovesse essere riservata a un apposito Ministero.⁶ Esso era funzionale alla preparazione della convocazione dell'Assemblea costituente e alla predisposizione degli elementi per lo studio della nuova Costituzione che definiscono l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale. Presso il Ministero era organizzata una Commissione tecnica per la raccolta e allo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato.

Tra le norme principali disposte dal Ministero con il contributo della Commissione figurano quella sull'elezione dei rappresentanti del popolo in seno all'Assemblea Costituente, disciplinata con decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946. La legge elettorale è stata posta in essere in modo da rispecchiare l'entità numerica della popolazione dello Stato con criteri proporzionali.⁷ Un'altra importante norma è data dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98, che ha integrato e modificato il decreto legge luogotenenziale n. 151/1944.

Il Ministero per la Costituente è stato soppresso per mezzo del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946 n. 54.

L'ultimo atto del governo provvisorio è stato l'emanazione del decreto di convocazione dell'assemblea, con l'indicazione del luogo e della data della medesima.

Ci sono varie denominazioni possibili dell'assemblea elettiva, il cui significato non è tuttavia tra esse equivalente. Nel mondo anglosassone, essa è definita *convenzione*, mentre in Francia essa è chiamata *assemblea nazionale*. La differenza consiste nel fatto che, mentre le assemblee nazionali preparano la Costituzione, la quale tuttavia diverrà definitiva soltanto a seguito dell'approvazione popolare, le deliberazioni delle convenzioni non abbisognano di questa ratifica.⁸

Data la complessità dello Stato italiano nel 1945, non è stata ritenuta adeguata e idonea la partecipazione diretta del popolo per la redazione della Costituzione; è stata pertanto ritenuta la soluzione migliore quella di avere la partecipazione indiretta del popolo per mezzo dei suoi rappresentanti.⁹

Il decreto legge luogotenenziale n. 98 del 16 marzo 1946, sopra richiamato, afferma che durante il periodo dell'Assemblea Costituente (data l'assenza di un Parlamento democraticamente eletto) e fino alla convocazione del parlamento a norma della nuova Costituzione, il potere legislativo è di competenza del governo, salve alcune eccezioni. Il governo era responsabile dei propri atti di fronte all'Assemblea Costituente (art. 3).

L'Assemblea Costituente veniva convocata a Roma, nel palazzo di Montecitorio. I suoi lavori si sarebbero conclusi di diritto con l'entrata in vigore della nuova Costituzione, e comunque non oltre l'ottavo mese dalla sua prima convocazione. Se necessario, l'Assemblea Costituente avrebbe potuto prorogare il proprio termine di durata per un termine di durata comunque non superiore

6 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 190-191.

7 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 96.

8 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 63-64.

9 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 42.

a quattro mesi.

Contestualmente all'elezione dell'Assemblea Costituente, si è tenuto il referendum sulla forma istituzionale dello Stato. A seguito del fatto che la maggioranza degli elettori si è pronunciata a favore della repubblica, l'Assemblea ha eletto il Capo provvisorio dello Stato nella persona di Enrico De Nicola.

In base al decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946, l'Assemblea Costituente doveva disciplinare i propri lavori per mezzo del Regolamento che la Camera di deputati aveva osservato fino al 1922. Attraverso una sua modifica, avvenuta nel 1920, essa diventava Camera dei partiti, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Ciò spiega perché, a seguito dell'elezione dell'Assemblea Costituente, siano state introdotte pochissime norme regolamentari. Tra queste, il 15 luglio 1946 l'Assemblea ha deliberato di nominare la Commissione, formata da 75 componenti, incaricata di elaborare il progetto di Costituzione. Nomina che è avvenuta secondo il metodo proporzionale.

I lavori della *Commissione dei 75* si sarebbero dovuti concludere entro il 20 ottobre 1946, ma la complessità delle questioni da essa affrontate ne ha protratto la funzione fino al 31 gennaio 1947. Il presidente della Commissione dei 75 ha ripartito l'attività di quest'ultima in 3 Sottocommissioni, che si occupavano dei seguenti temi: diritti e doveri dei cittadini (18 componenti), organizzazione costituzionale dello Stato, comprese le autonomie locali (18 componenti), lineamenti economico-sociali (36 componenti).

Al loro interno, esse si sono occupate dei seguenti temi:

prima Sottocommissione: libertà civili, libertà sociali ed economiche, libertà culturali, libertà politiche, famiglia, rapporti dello Stato con altro ordinamenti;

seconda Sottocommissione: potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario e guarentigie costituzionali;

terza Sottocommissione: dovere sociale del lavoro e diritto al lavoro, diritto all'assistenza, diritto all'istruzione, all'emigrazione e all'esercizio professionale, diritto di proprietà, diritto di associazione economica, diritto di azione sindacale, garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia, controllo sociale della vita economica.

Sotto il profilo del dibattito costituzionale, già in sede di Commissione dei 75 è stato considerato particolarmente significativo dotare la nuova Costituzione di una base ideologica comune, rilevata nella priorità e nell'autonomia della persona di fronte allo Stato.

Questo anche dal punto di vista della funzione educativa che di essa deve essere peculiare.

La Commissione dei 75 ha presentato il proprio progetto di Costituzione all'Assemblea il 31 gennaio, con una relazione del proprio presidente.

Il prolungamento dell'attività dell'Assemblea Costituente è avvenuto prima con L. Costituzionale n. 1 del 21 febbraio 1947, e quindi con L. Costituzionale n. 2 del 17 giugno 1947.

L'Assemblea Costituente iniziò la discussione del progetto di Costituzione il 4 marzo 1947, la cui durata si protrasse fino al 22 dicembre.¹⁰

10 T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano 2010, p. 192 e ss.

La Costituzione è stata approvata il 27 dicembre 1947 con 463 voti favorevoli e 62 contrari.¹¹

I deputati all'Assemblea Costituente erano 556. Il numero di tale composizione derivava dal fatto che l'Assemblea Costituente deve garantire la rappresentanza equa delle varie forze politiche e dei molteplici nuclei regionali.¹²

Con riferimento a tale ultimo tema, già prima della Costituente il dibattito relativo alle autonomie locali era considerato come un'aumento dell'autonomia politica e un miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Nel corso del dibattito durante l'Assemblea Costituente le varie concezioni manifestatesi su questo tema erano piuttosto tiepide e prive di forte attaccamento. A ciò si aggiungeva il fatto che già all'interno della Commissione dei 75 non si fossero trovate le necessarie mediazioni, dal momento che il dibattito sulle autonomie locali portò ai più duri contrasti.

Si è sviluppata tuttavia la considerazione secondo la quale, pur ridimensionando la portata e il ruolo delle Regioni si è stabilito che potessero avere la potestà in materia legislativa, seppure non esclusiva e con una forte riduzione delle materie di loro competenza; è stata quindi loro conferita competenza amministrativa relativamente alle materie di potestà legislativa.

Per parte loro, i Comuni e le Province, che nel progetto di Costituzione avrebbero dovuto essere mere circoscrizioni territoriali delle Regioni e dello Stato, hanno acquistato rilevanza costituzionale.

Se ne conclude pertanto che, se da un lato il testo approvato dall'Assemblea Costituente è innovativo rispetto alla storia amministrativa e politica italiana, si è tuttavia lontani da un'Italia marcatamente regionalista e autonomista, come prefigurato da alcuni.¹³ Per questo si sarebbe dovuto attendere la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con L. costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

La Costituzione, entrata in vigore l'1 gennaio 1948, è stata approvata da parte dell'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, ed è stata promulgata da parte del Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947.

L'attività dell'Assemblea Costituente si protrasse oltre gli otto mesi originariamente previsti dalla legge per parte del 1948, al fine di poter approvare le leggi costituzionali sulla Corte Costituzionale¹⁴, e sugli statuti speciali della Sicilia¹⁵, della Sardegna¹⁶, della valle d'Aosta¹⁷ e del Trentino Alto Adige¹⁸.

11 L. ELIA, *La Commissione dei 75, il dibattito costituzionale e l'elaborazione dello schema di Costituzione*, in AA. VV., *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia. 1861-1988. Vol. XIV, 1946-1947. Repubblica e Costituzione*, Roma 1989, p.125 e ss.

12 C. MORTATI, *La Costituente*, cit. p. 186.

13 U. DE SIERVO, *Le autonomie territoriali nel dibattito alla Costituente*, in AA. VV., *Il Parlamento*, cit.

14 Legge costituzionale del 9 febbraio 1948, n. 1: "Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale".

15 Legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 2: "Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana".

16 Legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3: "Statuto speciale per la Sardegna".

17 Legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 4: "Statuto speciale per la Valle d'Aosta".

18 Legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 4: "Statuto speciale per la Valle d'Aosta".

Oltre ai contenuti che della Costituzione costituiscono la sostanza, merita di essere sottolineata la grande perizia e precisione formale dei costituenti che portò a decidere che, dopo la conclusione dei lavori all' Assemblea il testo fosse riveduto da un gruppo di esperti. Infatti, il presidente della Assemblea Costituente Umberto Terracini volle che esso fosse riletto da tre personalità della cultura italiana: l' antichista Concetto Marchesi, il filologo Pietro Pancrazi, e lo scrittore e saggista Antonio Baldini.¹⁹

Per la conoscenza della Costituzione da parte di ogni cittadino, la XVIII Disposizione transitoria e finale della Costituzione dispone il deposito del suo testo nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica, per rimanervi esposto durante tutto il 1948.

Matteo Boscolo Anzoletti

19 S. ROMANO, *Lettere al Corriere*, 14 febbraio 2011, p. 29.