

# Introduzione. La memoria della costituzione e il valore della storia costituzionale / *Introduction: The memory of the constitution and the value of constitutional history*

LUIGI LACCHÈ

## 1. *Un'esperienza costituzionale unitaria*

La Costituzione italiana ha compiuto il ragguardevole traguardo dei settant'anni di vita. Tra il 2016 e il 2018 Convegni, saggi, numeri monografici di importanti riviste hanno celebrato l'anniversario e affinato la lettura critica<sup>1</sup>. La storia delle celebrazioni del nostro testo costituzionale è uno specchio – decennio dopo decennio – delle trasformazioni, delle interpretazioni e della storiografia costituzionali. Il «Giornale di Storia costituzionale» non poteva non dedicare un numero monografico a questo evento. Nel 2008 avevamo ricordato i sessanta anni della nostra Carta con un altro fascicolo intitolato «Il valore della Costituzione». Questa volta abbiamo pensato di farlo in una prospettiva più ampia e articolata. Abbiamo infatti chiesto ai nostri autori di riflettere sul doppio registro della storia e della storiografia interrogandosi sui caratteri originari e su alcune tendenze degli ultimi decenni che hanno contribuito a ripensare luoghi comuni o interpretazioni

superate. Dando per “acquisito” che negli ultimi venticinque anni si è aperta e sviluppata una “nuova fase” della storia costituzionale – alla quale ha contribuito anche il nostro Giornale – questo numero speciale intende approfondire, appunto, tendenze, permanenze, elementi di discontinuità, nuovi temi di ricerca, vecchi temi riproposti o, invece, ripensati, vocazioni comparative.

La memoria – più ci si allontana dagli anni dell'Assemblea Costituente – ha un valore fondamentale di trasmissione dei valori, dei grandi principi, delle visioni che hanno innervato le discussioni, i conflitti, i “compromessi” dei Costituenti e che hanno trovato forma e contenuti nel testo costituzionale. Avere memoria della “Costituzione dei Costituenti” è come “rivivere”, per quanto è possibile, quegli eventi straordinari. Ma la Costituzione si è trasformata nel corso del tempo<sup>2</sup>. «La Costituzione che oggi utilizziamo è fatta di disposizioni scritte, delle relative scelte ermeneutiche, dei

regolamenti parlamentari e delle leggi ordinarie che hanno concretato le scelte delle assemblee legislative, delle elaborazioni concettuali che vi si sono sovrapposte, delle convinzioni e prassi poste in essere dagli organi governanti, della giurisprudenza spesso additiva e certamente innovativa della Corte costituzionale»<sup>3</sup>. I «pronipoti» della Costituzione hanno bisogno di memoria ma altrettanto di storia (costituzionale), ovvero di un approccio critico capace di ridare senso al fluire del tempo per interpretare i mutamenti e comprendere più in profondità il «valore della Costituzione». La storia costituzionale (come ci mostra Marco Fioravanti<sup>4</sup> nel suo saggio) ha acquisito in Italia spazi e prospettive disciplinari; essa dovrebbe cercare di offrire quella visione «politica»<sup>5</sup> (delle parti in un tutto) utile a vedere «insieme» e collegare le diverse dimensioni che convergono nella complessità del fenomeno costituzionale. Nello stesso tempo bisognerebbe evitare di leggere la storia costituzionale italiana come la «somma» di tre «storie»: del costituzionalismo liberale, del «totalitarismo» imperfetto<sup>6</sup> del fascismo, del costituzionalismo democratico-sociale della Repubblica. Queste tre scansioni fondamentali della storia contemporanea italiana possiedono, ovviamente, un'innegabile consistenza e determinano comprensibili specialismi. La storia costituzionale italiana presenta senza dubbio forti e decisivi elementi di discontinuità ma ciò non deve far dimenticare le permanenze, la lunga durata di culture e istituzioni, spazi complessi di transizione dove a predominare è il colore grigio. Anche per questa ragione il presente numero del Giornale, pur dedicato ai settanta anni della Costituzione, segue la cronologia più ampia che ci riporta indietro, verso il XIX

secolo, e a prima della stagione costituzionale del 1848.

## 2. *Superare luoghi comuni*

È Luca Mannori a tematizzare questo snodo fondamentale e a fornire strumenti di analisi aggiornati per esaminare il rapporto originario degli Italiani con il problema della Costituzione. Se la «vecchia» storiografia aveva letto la difficoltà della cultura politica italiana, legata alla dimensione «locale» e «cettuale» degli Stati di antico regime, in termini di «anomia» e di «ritardo», essa invece «si presenta come un carattere strutturale della storia italiana – carattere che il nostro paese sembra condividere del resto con molte altre esperienze coeve impegnate in questa stessa delicata transizione al moderno» (L. Mannori). La valorizzazione storiografica di alcune categorie fondamentali (sfera pubblica, opinione pubblica, nazione) ha permesso di leggere nuove connessioni con il problema costituzionale che non può essere visto solo in termini meramente strumentali. Bisogna allora tenere conto della visione «secondo la quale l'Italia liberale non sarebbe né un esperimento fallito di instaurazione costituzionale né la contraffazione di un ordine dei moderni mai veramente voluto dai suoi artefici, ma piuttosto una sorta di cantiere permanente dell'unità costituzionale» (L. Mannori).

E occorre anche prendere atto che la «classica» storiografia politico-costituzionale non è esente da limiti e da quelli che Romano Ferrari Zumbini, con formula icastica, chiama «luogocomunismi». Si

tratti di citazioni tralattizie, di un uso poco sorvegliato delle fonti o del loro non-uso, pur essendo alla portata di tutti (a cominciare dagli Atti parlamentari), di «effetto-Brofferio» o di «ipnosi cavouriana», l'autore – che di recente ha offerto contributi sostanziali alla revisione critica in merito alle origini e al «farsi» del mosaico costituzionale subalpino<sup>7</sup> – invita a rivedere le più usuali «concatenazioni» che ancora oggi guidano la lettura della vicenda statutaria.

Nell'ambito della storiografia costituzionale degli ultimi decenni la monarchia e la Corona sono state probabilmente le istituzioni che più hanno sollecitato un forte interesse e nuove ricerche. La monarchia costituzionale intesa come «patrimonio di DNA generativo della massima parte della nostra fisionomia politica, ivi comprese le discrasie, le ambiguità irrisolte, le contraddizioni, le zone d'ombra e le anomalie di funzionamento» (P. Colombo). Nel contesto del più ampio rinnovamento della storia costituzionale italiana, Paolo Colombo individua proprio negli studi sulla monarchia, di cui ripercorre genesi e caratteri, un nuovo modo di fare storia costituzionale. La forma di governo monarchico-costituzionale – ci ricorda Anna Gianna Manca – non è un tema *retro* che "sopravvive" nel corso del XIX secolo. Al contrario – come mostra vieppiù la lettura comparativa su scala europea – si tratta di un tema centrale che smentisce il luogo comune della «naturale» affermazione dei sistemi parlamentari e consente di andare oltre i consueti *Sonderwege* «per privilegiare invece la individuazione degli elementi strutturali e funzionali e i tendenziali percorsi evolutivi comuni alla forma di governo monarchica messa in pratica nelle monarchie europee ottocentesche» (A.G. Manca).

### 3. *Il cantiere costituente*

Sabino Cassese richiama l'importanza del fare ricerca «sulla storia della cultura della Costituzione». L'immagine dell'«officina delle idee» evoca tutta la profondità storico-culturale delle disposizioni costituzionali. Al di là di una vulgata che rischia di ipostatizzare la Costituzione allontanandola dalle «grandi voci lontane»<sup>8</sup> e dal fluire del tempo, molto rimane da capire e da approfondire. «La Costituzione rappresentò una reazione al regime illiberale fascista, ma fu anche il precipitato di culture, ideologie, ideali, di esperienze (vissute o soltanto conosciute) appartenenti ad epoche diverse (risorgimentale, liberaldemocratica, fascista), Paesi diversi (specialmente quelli che si dividevano il mondo, gli Stati Uniti e l'Unione sovietica), culture diverse (quella cattolica, quella socialista e comunista, quella liberale), orientamenti dottrinali opposti (quello statalistico e quello pluralistico). Nel crogiuolo del periodo costituente correnti di superficie e correnti sotterranee si scontrarono e incontrarono, producendo il risultato costituzionale» (S. Cassese).

Il «tempo» e i «tempi» sono dunque fondamentali per leggere la fase costituente e i processi di attuazione, interpretazione, applicazione e trasformazione della Costituzione. I «regimi di storicità» evocati da Maurizio Cau indicano «da un lato le modalità con cui la Costituzione si relaziona al tempo, dall'altro le modalità con cui il tempo ne ha modellato le forme». Il tempo costituente è per forza di cose multiplo e sovrappone e intreccia diversi «regimi». Deve fare i conti con il passato, gestire il presente, ricostruire legami di continuità

ma dentro l'orizzonte della frattura, edificare, «presentificare» il futuro. Il rinnovato spazio storiografico costruito attorno alla categoria di «transizione»<sup>9</sup> evidenzia meglio la presenza di orizzonti temporali concorrenti e suggerisce di rivedere in parte, sfumandone i contorni, la tradizionale cronologia relativa all'età costituente (M. Cau).

Così il rapporto con il passato più ravvicinato, il tempo della Resistenza, è tutt'altro che scontato nella visione «ricostruttiva» dei costituzionalisti italiani. Che posto può avere la Resistenza perché sia «compatibile con i paradigmi giuridici della continuità dello Stato e della sovranità del popolo come ente unitario ed elemento dello Stato»? Giuseppe Filippetta ripercorre e ricostruisce analiticamente – nel contesto di una nuova messa a fuoco del tema<sup>10</sup> – le tappe e le fasi del rapporto con il periodo resistenziale: dal silenzio/oblio dei primi anni alla «svolta» di Crisafulli e allo sviluppo e consolidamento del paradigma «partitico-ciellenistico» della «Resistenza dei partiti». L'autore si interroga in profondità sulle ragioni della «postura culturale dei costituzionalisti» e sulla loro tradizione disciplinare che affondano nello statualismo liberale e nel diritto pubblico tra le due guerre, «del partito come 'parte totale', del popolo che è soggetto giuridico solo in quanto organizzato e indirizzato dai partiti (secondo la teoria dell'indirizzo politico di Crisafulli e quella della costituzione materiale di Mortati)» (G. Filippetta).

Ogni volta che si approfondiscono i singoli temi che hanno segnato il dibattito costituente e la Costituzione ci si imbatte nel carattere composito, che si innesta su un arco temporale più ampio, delle proposte,

delle scelte e delle soluzioni scartate o adottate. Stride per esempio il contrasto tra la straordinaria pregnanza novecentesca del dibattito sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende e l'inattuazione dell'art. 46 del testo costituzionale. Nel primo dopoguerra, come mostra Leonardo Pompeo D'Alessandro, il tema acquistò una rilevanza europea e si può giustamente parlare di «laboratorio». Se la Repubblica italiana è stata fondata sul valore primario del lavoro, la norma sulla partecipazione dei lavoratori nelle aziende è rimasta sulla carta e la progressiva crisi del modello laburista non ha certo invertito la tendenza.

Antonella Meniconi ripercorre le tappe fondamentali che hanno portato alla costituzionalizzazione del potere giudiziario e della magistratura. Non è stato semplice indossare «l'abito nuovo». Un'epurazione con molte ombre non ebbe certo carattere «palingenetico». Prevalse la continuità di uomini e di idee. Nella costituzione provvisoria alcune modifiche all'ordinamento giudiziario del 1941 funzionò da anticipazione parziale: «in definitiva, osserva Meniconi, l'alta magistratura, in virtù della mancata epurazione e dell'attribuzione del giudizio (anche penale) sul recente passato, manteneva insomma una salda presa sulla nascente Repubblica». I giuristi (si pensi tra tutti a Calamandrei) e i protagonisti del mondo giudiziario si attivarono tra il 1944 e il 1946 per aprire il «cantiere» della riforma. Ovviamente, i temi dell'autonomia e dell'indipendenza furono al centro del dibattito e delle prime proposte. Le alte magistrature, la Cassazione e il Consiglio di Stato, giocarono la loro partita. I partiti politici si affidarono in prevalenza agli «addetti ai lavori». Non mancavano differenze di impostazione, ma a prevalere furono

le convergenze tematiche sulla base di un ideario comune (sulla nozione di "potere" giudiziario, di elettività o meno di alcune magistrature, di autogoverno etc.). Ciò non vuol dire che non vi fossero conflitti. Al contrario, vi erano temi che dividevano i comunisti (favorevoli ad una più ampia elettività dei magistrati) dai democristiani (favorevoli a mantenere il p.m. alle dipendenze del potere esecutivo). Piero Calamandrei giocò un ruolo assai rilevante e le soluzioni adottate furono il risultato di un'ampia e proficua discussione. «Preparato da un dibattito durato almeno due anni, sebbene non avesse investito tutti i settori della vita pubblica ma si fosse concentrato soprattutto tra magistrati (ordinari e amministrativi) ed esponenti politici esperti di diritto, il testo costituzionale introdusse comunque una forte rottura rispetto al passato» (Meniconi).

Se i magistrati e gli studiosi del diritto ebbero un ruolo rilevante nella progressiva messa a fuoco dei temi di loro «interesse», lo stesso non si può dire, almeno nella stessa misura, rispetto alla questione amministrativa. Guido Melis nota come molti dei protagonisti delle Commissioni Forti – che avevano ben lavorato – restarono fuori dall'Assemblea Costituente, con il caso emblematico dei socialisti che non candidarono Massimo Severo Giannini (che però rivestì un ruolo strategico presso il Ministero per la Costituente guidato da Pietro Nenni). Bisogna però anche evidenziare il ruolo che ebbe Meuccio Ruini nella sua doppia veste di presidente del Consiglio di Stato e presidente della Commissione dei 75. Lo spazio costituzionale per il tema, pure cruciale, dell'amministrazione fu però limitato. Due soli e scarni articoli (97 e 98) per fissare alcuni principi generali, pur preceduti da

altre disposizioni inerenti direttamente o indirettamente l'amministrazione ma senza avere nessun carattere sistematico. Melis ripercorre i dibattiti e le varie posizioni. I Costituenti – come già ampiamente rilevato da Giannini – non hanno compreso o pienamente valorizzato le novità degli anni Trenta, anche in chiave europea, manifestando una sostanziale incomprensione per la nuova realtà degli enti pubblici economici e per il ruolo assunto rispetto al governo della società. «Si è a lungo discusso, in questi anni, su virtù e limiti del testo costituzionale. Se il legislatore costituente fosse "miope", nel senso di guardare al presente con l'inevitabile lente del passato, oppure "presbite", nel senso opposto di avere intuito le grandi trasformazioni in atto nella società delle masse della seconda parte del Novecento. Per molti versi si dovrebbe concludere che fu l'uno e l'altro, il che conferì poi alla Costituzione un carattere virtuosamente ambiguo, atemporale per certi versi, per altri legato alla cultura giuridico-istituzionale degli anni tra le due guerre mondiali» (Melis).

Giacomo Demarchi affronta un tema che è stato poco studiato, ovvero l'uso e l'impatto dei *mass media* (radio anzitutto, ma anche stampa e cinema) per elaborare strategie di comunicazione dei valori democratici e delle attività dell'Assemblea Costituente. È noto l'intervento di Ferruccio Parri che, aprendo i lavori della Consulta nazionale nel 1946, sottolineava come l'Italia e gli Italiani muovessero solo allora i primi passi verso la democrazia. Le grandi masse e le ultime generazioni avevano conosciuto solo il fascismo e si può quindi immaginare le difficoltà a costruire e diffondere una efficace «pedagogia» costituente. È noto altresì il ruolo svolto dal Ministero per la

Costituente con le sue pubblicazioni e i suoi bollettini, ma merita di essere messo a fuoco il tema della «mediatizzazione» attraverso i più potenti mezzi di comunicazione di cui il fascismo si era già ampiamente avvalso per costruire la propria immagine, consolidare il consenso e dare sostanza ad un vero regime delle masse. Le esperienze dell'immediato dopoguerra e la necessità di sviluppare una nuova «propaganda» democratica rivelano profili inediti o poco conosciuti, come per esempio il ruolo di Umberto Calosso (forte della sua esperienza a *Radio Londra*) nella neonata RAI.

#### 4. *Trasformazioni*

Il tema dell'attuazione e della trasformazione dell'ordine costituzionale repubblicano è al centro degli ultimi contributi del volume. Cesare Pinelli ripercorre i «tempi» della Costituzione visti attraverso il problema delle periodizzazioni della storia politica e costituzionale italiana. «La questione della periodizzazione della storia repubblicana – osserva l'A. – si pone da varie prospettive e acquista a seconda di esse differenti implicazioni. Così, la tesi che l'assassinio di Aldo Moro da parte delle Brigate Rosse (1978) abbia segnato uno spartiacque nella storia repubblicana, è riferita chiaramente alla sfera politica. Più ambigua è la distinzione fra "Prima" e "Seconda Repubblica", che porterebbe a desumere dal solo mutamento di sistema politico (1994) una trasformazione dell'assetto istituzionale, nonostante le invarianti dei governi di coalizione. Quando parliamo di processi di attuazione costituzionale, gli stessi criteri di periodizzazione vengono a mutare». At-

traverso questa lente, Pinelli ricostruisce, in maniera più articolata e complessa, gli snodi fondamentali del problema dell'attuazione segnalando «stagioni» e «cicli». Il vuoto di politica costituzionale delle nuove élites politiche pone il tema della «condizione di senso» della Costituzione. Con un compito che non sarebbe piccolo per i costituzionalisti che «Presi dall'*horror vacui*, raramente ricercano ragioni e termini del vuoto di politica costituzionale, e preferiscono prendere subito posizione, ora a favore di una modernizzazione sganciata dall'identità costituzionale, ora con una denuncia di tradimento. E questa, più che di un mito della Costituzione quale atto fondativo, si alimenta del rimpianto per un'età dell'oro dell'attuazione costituzionale. Eccoci dunque tornati alle percezioni, ma solo per spiegarne l'origine; per il resto, anche quando si siano tradotte in una *communis opinio*, esse rischiano di ingannare chi si addentri nello studio della vicenda qui appena abbozzato».

Il saggio di Nicola Lupo affronta un altro tema fondamentale della trasformazione costituzionale: il difficile rapporto tra la dimensione «stabile» della forma di governo e il mutamento delle leggi e dei sistemi elettorali. Passando in rassegna gli studi, costituzionalistici e politologici, dedicati al Parlamento italiano e alla legislazione elettorale negli ultimi trenta anni, evidenzia il contributo dei vari settori scientifici che tradizionalmente si dedicano al tema. I tentativi, continui ma infruttuosi, di riformare la disciplina costituzionale sulla forma di governo, uniti agli assai frequenti cambiamenti della legislazione elettorale hanno comportato un sostanziale stallo nelle riforme e nella manutenzione dei regolamenti di Camera e Senato e hanno

altresì scoraggiato un pieno sviluppo degli studi parlamentaristici, in particolare impedendo lo svolgimento di trattazioni organiche di diritto parlamentare. Quanto alla legislazione elettorale, le recenti incisive pronunce della Corte costituzionale stanno conducendo ad una crescita degli studi costituzionalistici sulle caratteristiche dei sistemi elettorali.

Monica Stronati riflette sulla vicenda repubblicana del potere di grazia. Un istituto al crocevia tra i poteri, rilevante tanto rispetto al ruolo e alla funzione del Capo dello Stato che ai rapporti con l'esecutivo e con il potere giudiziario. In particolare, la sentenza della Corte costituzionale del 18 maggio 2006, n. 200 ha modificato in via interpretativa una consuetudine costituzionale risalente alla vigenza dello Statuto albertino. La decisione della Corte ha ribadito l'importante funzione dell'istituto collegata all'art. 27 comma 3 della Costituzione ma negando la natura "politica" dell'atto di grazia, attribuendo in via esclusiva al Capo dello Stato non solo la titolarità, come recita la Costituzione, ma anche l'esercizio della grazia.

Giovanni Di Cosimo, infine, prende in esame le principali declinazioni istituzionali e dottrinali del concetto di sovranità nell'esperienza costituzionale italiana. In particolare «La concezione repubblicana della sovranità presenta differenze assai marcate rispetto all'esperienza prerепubblicana. In sintesi si può dire che mentre lo stato liberale mette al centro la sovranità, lo stato costituzionale mette al centro la Costituzione. Il dogma della sovranità assoluta dello Stato (tipico, come abbiamo visto, sia dello Stato liberale che dello Stato fascista, sia pure con diversa intensità) cede il passo

alla logica della limitazione della sovranità, che dunque cessa di essere assoluta, e viene finalizzata a favorire la cooperazione internazionale e l'instaurazione di un «ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» come recita l'art. 11 del testo costituzionale». Questa «apertura» della stagione repubblicana sembra minacciata dall'avanzare, a livello europeo e globale, di un preteso ritorno alla concezione «chiusa», assolutizzante della sovranità politica. Se il *sovranoismo*, di cui tanto si discute nel nostro presente, designa la posizione politica di che vorrebbe difendere o riconquistare le quote di sovranità nazionale perdute a vantaggio di istanze sovranazionali o a seguito di alcune dinamiche della globalizzazione, nondimeno il concetto resta assai ambiguo e viene caricato di significati non sempre coerenti o compatibili. «Vero è – osserva conclusivamente l'A. – che per il momento l'orientamento sovranista non si è tradotto in decisioni politiche volte a invertire il percorso che passa per il varco aperto dalla disposizione costituzionale. Benché le idee sovraniste vadano conquistando spazi sempre maggiori nel dibattito pubblico, non hanno finora condotto a significative scelte politico-istituzionali riguardo al rapporto con l'Unione europea. Qualora dovesse accadere, occorrerebbe valutare se, ed eventualmente in quale misura, simili decisioni costituiscono un regresso verso concezioni della sovranità tipiche delle esperienze prerепubblicane».

La Costituzione italiana – che ha settant'anni – deve essere sempre più «storizzata» e riportata alla sua complessità genetica. Non è imbalsamandola o assolutizzandola che si riuscirà a difendere quel nucleo duro di valori e di principi che ne è la forza straordinaria capace di orientare e

far «respirare» la società, limitare i poteri pubblici, promuovere azioni positive per la comunità civile e politica. D'altra parte, di fronte a scenari preoccupanti e al rischio concreto di «perdita di senso» della Costituzione presso ampi strati del popolo italiano e soprattutto, per evidenti ragioni generazionali, presso i più giovani, occorre lavorare sul terreno vivo della memoria. In questo contesto problematico la storia costituzionale ha e può continuare a svolgere una funzione che sia al tempo stesso critica e costruttiva. Il futuro della Costituzione passa anche attraverso la sua storia.

\*\*\*

### 1. *A unitary constitutional experience*

The Italian Constitution has attained the venerable age of seventy, and between 2016 and 2018 conferences, essays, monographic numbers of important reviews have marked this noteworthy anniversary, offering in the process new critical insights<sup>11</sup>. The history of the celebrations of our constitutional text is a mirror – decade by decade – of constitutional transformations, interpretations and historiography. So the «Journal of constitutional history» could not help but dedicate a monographic issue to this event. In 2008 we had surveyed the sixty years of our Constitution, publishing a special issue entitled «The value of the Constitution». This time we decided to do it in a broader and more structured perspective. We have asked our authors to reflect on the double register of history and historiography by exploring the original characteristics and by considering certain trends of recent decades that have contributed to our rethinking of various clichés or outmoded interpretations. While

taking it for granted that in the last twenty-five years a «new phase» of constitutional history has opened up and developed – to which our Journal has certainly contributed – this special issue is intended to deepen our understanding, in fact, of current trends, established lines of argument, elements of discontinuity, new research themes, old themes re-proposed or, instead, rethought, and finally of the ambition to advance a truly comparative approach.

Memory – the more we move away from the years of the Constituent Assembly – plays a fundamental role in the transmission of the values, principles, visions that inspired the discussions, the conflicts, the «compromises» of the Constituents and which have taken on form and content in the constitutional text. The act of remembering the «Constitution of the Constituents» is akin to «reviving», as far as is possible, those extraordinary events. But the Constitution has changed over time<sup>12</sup>. «The Constitution that we use today is made up of written provisions, the associated hermeneutic choices, the parliamentary regulations and the ordinary laws that have concretized the choices of the legislative assemblies, of the conceptual elaborations that have been superimposed, of the convictions and practices put in place by the governing bodies, of the often additive and certainly innovative jurisprudence of the Constitutional Court»<sup>13</sup>. The «great-grandchildren» of the Constitution need memory but also (constitutional) history viewed as a critical approach capable of giving meaning to the flow of time in order to interpret changes and understand more deeply the «value of the Constitution». Constitutional history (as Marco Fioravanti<sup>14</sup> shows us in his essay) has acquired disciplinary spaces and

perspectives in Italy; it should endeavour to offer a «polyptychal»<sup>15</sup> vision (of the parts in a whole) enabling us to see «together» and to link the different dimensions that converge in the complexity of the constitutional phenomenon. At the same time one should avoid reading Italian constitutional history as the mere «sum» of three distinct «stories»: of the liberal period, of the imperfect<sup>16</sup> «totalitarianism» of fascism, and of the democratic-social constitutionalism of the Republic.

These three fundamental «steps» in Italian contemporary history have an indisputable coherence and have given rise to comprehensible specialisms. Italian constitutional history undoubtedly presents strong and decisive elements of discontinuity, but this should not cause us to forget the persisting elements and the *longue durée* of cultures and institutions. For this same reason, the present issue of the «Giornale», although dedicated to the seventy years of the Constitution, employs a deeper chronology, one that brings us back to the nineteenth century, and indeed to the constitutional experiments of 1848.

## 2. *Overcoming commonplaces*

Luca Mannori will explore this important link and provide updated tools of analysis enabling us to examine the original relationship between Italians and the problem of the Constitution. If an older historiography had interpreted the awkwardness of Italian political culture, linked as it was to the «local» and «rank and estate» dimensions of the ancient regime states, in terms of «anomaly» and «delay», it nonetheless

«presents itself as a structural feature of Italian history – a feature that our country seems to share with many other contemporary experiences embedded in this same delicate transition to modernity» (L. Mannori). The historiographical valorization of some fundamental categories (public sphere, public opinion, nation) has allowed us to read new connections with a constitutional problem that can no longer be seen only in purely instrumental terms. It is therefore necessary to take into account the vision «according to which liberal Italy is neither a failed experiment of constitutional instability nor the counterfeiting of an order of the moderns never really sought by its makers, but rather a sort of permanent work site of constitutional unity» (L. Mannori).

It should also be noted that «classical» constitutional political historiography is not without its shortcomings, and indeed without what Romano Ferrari Zumbini calls «commonplaces». Whether they are quotations uncritically repeated, the careless use of sources or an actual failure to use them, even when available to one and all (as in the case of the recorded proceedings of Parliament), a «Brofferio effect» or an «infatuation with Cavour», the author – who has recently made substantial contributions to the critical review of the origins and «development» of the Savoy constitutional mosaic<sup>17</sup> – invites us to re-think the more usual «concatenations» that still today inform our understanding of the Statuto.

In the context of constitutional historiography, the monarchy and the Crown are probably in recent decades the institutions that have attracted the most interest and generated the most original research. The

constitutional monarchy was thus considered to be «the DNA of the greatest part of our political physiognomy, including the gaps, the unresolved ambiguities, the contradictions, the gray areas and the operational anomalies» (P. Colombo). In this process of broader renewal of Italian constitutional history, Paolo Colombo identifies precisely in the studies on the monarchy, of which he traces the genesis and defining features, a new approach to the writing of constitutional history. The form of monarchical-constitutional government – Anna Gianna Manca reminds us – is not a nostalgic theme that simply «survives» during the nineteenth century. On the contrary – as comparative study on a European scale shows – it is a pivotal theme that allows historians to repudiate the commonplace of the «natural» and ineluctable affirmation of parliamentary systems and to go beyond the usual *Sonderwege*, in order «to favour the identification of structural elements and functional and tendential evolutionary paths common to the form of monarchical government put into practice in the nineteenth-century European monarchies» (A.G. Manca).

### 3. *The Constituent laboratory*

Sabino Cassese points out the importance of doing research «on the history of the culture of the Constitution». The image of the «workshop of ideas» evokes the historical-cultural depth of the constitutional norms. Beyond a vulgate that tends to hypostatize the Constitution by turning away from the «grandi voci lontane»<sup>18</sup> and the flow of time, there is much that is as yet not

fully understood. «The Constitution represented a reaction to the illiberal fascist regime, but it was also the precipitate of cultures, ideologies, ideals, experiences (lived or merely known) belonging to different epochs (Risorgimento, Liberal State, Fascism), different countries (especially those that divided the world, the United States and the Soviet Union), different cultures (the Catholic, the socialist and communist, the liberal), opposing doctrinal trends (the State-based and the pluralistic). In the crucible of the constituent period, surface currents and underground currents clashed and met, producing the constitutional outcome» (S. Cassese).

«Time» and «times» are therefore fundamental to any reading of the constituent phase and the processes of implementation, interpretation, application and transformation of the Constitution. The «historical regimes» evoked by Maurizio Cau indicate «on the one hand the ways in which the Constitution relates to time, on the other the ways in which time has shaped its forms». Constituent time is necessarily multiple and overlaps and interweaves different «regimes». It must deal with the past, manage the present, reconstruct ties of continuity but within the horizon of the rupture, so as «to make present» the future. The renewed historiographical space built around the category of «transition»<sup>19</sup> better highlights the presence of concurrent temporal horizons and suggests that we undertake a partial revision of the traditional chronology applied to the constituent age (M. Cau).

Thus the relationship with the more recent past, the time of the Resistance, is anything but obvious in the «reconstruc-

tive» vision of Italian constitutionalists. What place can be allotted to the Resistance if it is to be «compatible with the juridical paradigms of the continuity of the State and of the sovereignty of the people as a unitary entity and element of the State»? Giuseppe Filippetta analytically recounts and reconstructs – in the context of a new focus on this theme<sup>20</sup> – the stages and phases of the relationship with the resistance period: from the silence / oblivion of the first years to the «turning point» of Crisafulli and the development and consolidation of the paradigm based on the “Resistance of the parties”. The author questions in depth the reasons for the «cultural stance of the constitutionalists» and their scientific tradition, both of which are rooted in the liberal state doctrine and public law of the interwar period, namely, «the party as a ‘total part’, of the people who are legal subjects only as organized and directed by the parties (according to Crisafulli’s theory of the “indirizzo politico” and Mortati’s theory of the “costituzione materiale”(G. Filippetta).

Whenever we examine the themes that have marked the constituent debate and the Constitution we recognise the composite character, grafted on to a broader historical frame, of the proposals, choices and solutions discarded or adopted. The contrast between the extraordinarily wide-ranging twentieth-century debate on the participation of workers in the management of companies and the failed implementation of art. 46 of the constitutional text is, for example, jarring. After World War II, as Leonardo Pompeo D’Alessandro shows, the theme acquired a genuinely European significance and we can rightly speak of a “laboratory”. If the Italian Republic was founded on the value of work, the norm regarding the partic-

ipation of workers in companies remained no more than theoretical and the deepening crisis of the Labour model meant that the trend was never reversed.

Antonella Meniconi retraces the fundamental steps that led to the constitutionalization of judicial power and the judiciary. It was no easy matter to adopt «the new mode of dress». A purge with many shadows indeed did not possess any sort of «palingenetic» character. A continuity represented by men and ideas prevailed. In the so-called «provisional constitution» some changes to the judicial system law of 1941 functioned as partial anticipation: «ultimately, observes Meniconi, the high magistracy, by virtue of the lack of [a] purge and the attribution of judgement (including criminal matters) on the recent past, maintained in short a firm grip on the nascent Republic». The jurists (first and foremost Piero Calamandrei) and the protagonists of the judiciary undertook between 1944 and 1946 to open up the «site» of reform. Obviously, the themes of autonomy and independence were at the centre of the debate and of the first proposals. The high magistrates, the Supreme Court and the Council of State, played their own game. The political parties relied mainly on «insiders». There were at the beginning manifold positions, but the thematic convergences on the basis of a common fund of ideas prevailed (for example on the notion of judicial power, the election or otherwise of magistrates, self-government). This does not mean that there were no conflicts. On the contrary, there were some issues that divided the communists (favouring more election of magistrates) from the Christian Democrats (in favour of maintaining the MPs’ dependence on the executive power). Piero

Calamandrei played a very important role and the solutions adopted were the result of a wide-ranging and fruitful discussion. «Prepared by a debate that lasted at least two years, although it had not involved all sectors of public life but had concentrated above all on magistrates (ordinary and administrative) and politicians expert in law, the constitutional text introduced a sharp break with the past» (Meniconi).

If magistrates and legal scholars played a considerable role in ensuring an enhanced emphasis upon the themes with which they were centrally concerned, the same cannot be said, at least to the same extent, with respect to the administrative question. Guido Melis notes that many of the protagonists of the so-called «Forti Committees» – who had done good work – remained outside the Constituent Assembly, along with the emblematic case of the socialists, who did not present Massimo Severo Giannini as a candidate (although he did however have a strategic role at the Ministry for the Constituent Assembly led by Pietro Nenni). In any case, we should also highlight the twofold role played by Meuccio Ruini as President of the Council of State and as President of the Commission of the 75. Finally, the space in our Constitution consecrated to administration was limited. Only two articles (97 and 98) fixed some general principles, although preceded by other provisions directly or indirectly related to the question of administration but without having any systematic character. Melis presents the debates and the various positions adopted. The Constituents – as already noted by Giannini – did not fully understand or appreciate the innovations of the 1930s, likewise in a European key, manifesting a substantial misunderstanding of the new

reality of public economic bodies and of the role the latter had assumed with respect to the governance of society. «In recent years there has been much discussion regarding the virtues and limits of the constitutional text. The debate hinged upon whether the constituent legislator was “short-sighted”, in the sense of inevitably looking at the present through the lens of the past, or “presbyopic”, in the opposite sense of having intuited the great transformations underway in the society of the masses of the second half of the twentieth century. In many ways it should be concluded that he was both, which therefore gave the Constitution a virtuously ambiguous, timeless character in some respects, while in others it was linked to the juridical-institutional culture of the years between the two world wars» (Melis).

Giacomo Demarchi addresses a topic that has been little studied, namely, the use and impact of mass media (the radio first of all, but also press and cinema) to elaborate strategies for communicating the democratic values and activities implemented by the Constituent Assembly. Ferruccio Parri, inaugurating the work of the National Assembly (Consulta nazionale) in 1946, underlined how Italy and the Italians had only then taken their first tentative steps towards democracy. The masses and recent generations had for the most part known only fascism and we can therefore readily imagine the difficulties that arose in constructing and spreading an effective «constituent pedagogy». The role played by the Ministry for the Costituente with its publications and bulletins is well known, but here the emphasis is upon the theme of «mediatization» – in other words, the powerful means of communication that fascism had already

used to build up its image, consolidate consensus and give substance to a genuine regime of the masses. The experiences of the immediate post-war period and the need to develop a new democratic «propaganda» brought new and little-known figures to national prominence. Consider, for example, the role of Umberto Calosso (with his experience in Radio London) in the newborn Italian broadcasting corporation (RAI).

#### 4. *Trasformations*

The implementation and transformation of the republican constitutional order is at the centre of the final contributions to the volume. Cesare Pinelli recounts the «times» of the Constitution seen through the problem of the periodization of Italian political and constitutional history. «The question of the periodization of republican history – observes the author – arises from various perspectives and acquires different implications in each case. Thus, the thesis that the assassination of Aldo Moro by the Red Brigades (1978) has marked a watershed in the history of the Republic, clearly refers to the political sphere. More ambiguous is the distinction between the “First” and the “Second Republic”, which would lead to the transformation of the institutional set-up after the change of the political system (1994), despite the continuing resort to coalition governments. When we speak of processes of constitutional implementation, the same criteria of periodization change». Through this lens, Pinelli reconstructs, in a more articulated and complex fashion, the fundamental stages of the problem of implementation, pointing out

«periods» and «cycles». The vacuum of the constitutional politics of the new political *élites* poses the theme of the «condition of meaning» of the Constitution. The task faced by the constitutionalists would not be a small one, since they «seized by a *horror vacui*, rarely seek the reasons behind, and the terms governing the void of constitutional politics, and prefer to immediately take up a position, opting now for a modernization disengaged from constitutional identity, and now for a denunciation of treason. And this, rather than a myth of the Constitution as a founding act, is nourished by regret for a golden age of constitutional implementation. So here we are back to the perceptions, but only to explain the origin; for the rest, even when they have been translated into a *communis opinio*, they risk deceiving those who enter into the study of the affair that has just been outlined here ».

Nicola Lupo’s contribution addresses another fundamental theme of constitutional transformation: the difficult relationship between the «stable» dimension of the form of government and the change of laws and electoral systems. Reviewing the constitutional and political studies dedicated to the Italian Parliament and the electoral legislation in the last thirty years, highlights the contribution of the various scientific sectors that are traditionally concerned with this topic. The continuous but unsuccessful attempts to reform the constitutional discipline regarding the form of government, together with the very frequent changes in electoral legislation, have led to what is in essence a stalemate in the reform and maintenance of the Chamber and Senate regulations and have also discouraged any fuller development of the studies on Parliament, in particular

by preventing the development of the organic treatment of parliamentary law. As for electoral legislation, the recent incisive judgements of the Constitutional Court are leading to a proliferation of constitutional studies on the electoral systems.

Monica Stronati deals with the developments under the Republic regarding the power to show clemency. Where mercy is concerned, we have to do with a legal institution at the crossroads of various state powers, relevant both to the role and function of the Head of State and to relations with the executive and judiciary. In particular, the judgement of the Constitutional Court of 18 May 2006, n. 200 has modified interpretatively a constitutional custom dating back to the Albertine Statute. This judgement recognized the important function of mercy linked to Article 27 paragraph 3 of the Constitution but denying the «political» nature of it and also attributing to the President of the Republic the exercise of grace.

Finally, Giovanni Di Cosimo examines the main institutional and doctrinal expressions of the concept of sovereignty in Italian constitutional experience. In particular, «The republican concept of sovereignty differs markedly from the pre-Republican experience. In short it can be said that while the liberal state puts sovereignty at the centre, the constitutional state puts the Constitution at the centre. The dogma of the absolute sovereignty of the State (typical, as we have seen, both of the liberal state and of the fascist State, albeit with different intensities) yields to the logic of the limitation of sovereignty, which therefore ceases to be absolute, and is designed to foster international cooperation and the establish-

ment of an “order that ensures peace and justice among nations” as stated in the art. 11 of the constitutional text».

This «open concept» of the republican period would seem to be threatened by the advance, at a European and global level, of a supposed return to a «closed» concept absolutizing political sovereignty. If the neologism *sovereignism*, a thing that is so much discussed in our time, designates the political position of those who would wish to defend or regain the portions of national sovereignty lost to supranational demands or subordinated to certain dynamics of globalization, the concept nevertheless remains highly ambiguous and is encumbered with meanings that are not always consistent or compatible. «It is true – the author concludes – that for the time being the sovereignist orientation has not been translated into political decisions aimed at reversing the path that passes through the gap opened up by the constitutional provision. Although sovereignist ideas are in the ascendant in the public debate, they have not yet led to significant political-institutional choices regarding the relationship with the European Union. Should this happen, it would be necessary to assess whether, and to what extent, such decisions constitute a regression towards concepts of sovereignty typical of pre-Republican experiences».

The seventy years old Italian Constitution needs to be increasingly «historicized» and considered in terms of its original complexity. It is not embalming it or absolutizing it to assert that it will succeed in defending the kernel of values and principles that represents its extraordinary strength, a heritage capable of orienting society, limiting public powers, and promot-

ing positive actions for the civil and political community. On the other hand, faced with disturbing scenarios and the concrete risk of «loss of meaning» of the Constitution among large sectors of the Italian people and above all, for evident generational reasons, among the young, it is necessary to work on the living ground of memory. In this problematic context, constitutional history has and can continue to play a role that is both critical and «constructive».

The future – and the value – of the Constitution may itself be said to pass through its history.

<sup>1</sup> Tra i vari segnali: P. Pombeni, *La questione costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2016; G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola (a cura di), *L'età costituyente. Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 2017; il corposo numero monografico della «Rivista trimestrale di diritto pubblico», «*Le grandi voci lontane*». *Ideali costituenti e norme costituzionali*, n. 1, 2018; il fascicolo de «Il Pensiero politico», n. 3, 2017, i numeri 3, 2017, 1, 2018 e 2, 2018 di «Nomos. Le attualità del diritto».

<sup>2</sup> Sui tempi della Costituzione v. L. Lacchè, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, ora in *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> centuries)*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2016, pp. 639-656.

<sup>3</sup> S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 445.

<sup>4</sup> Tutte le citazioni senza ulteriori riferimenti si riferiscono agli autori e ai saggi contenuti nel presente numero del Giornale.

<sup>5</sup> Su questo concetto rinvio a Lacchè, *History & Constitution* cit., pp. 6-8.

<sup>6</sup> C. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018.

<sup>7</sup> Ricordo R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016.

<sup>8</sup> S. Cassese, *Le grandi voci lontane. Ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, pp. 1-8.

<sup>9</sup> Cfr. C. Cornelißen, L. Lacchè, L. Scuccimarra, B. Stråth, *Ripensare la transizione come categoria storiografica: uno sguardo interdisciplinare*, a cura di G. Bernardini e M. Cau, in «Ricerche di Storia Politica», XXI, n. 2, 2018, pp. 191-203.

<sup>10</sup> Cfr. F. Cortese (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze, Firenze University Press, 2016; B. Pezzini, S. Rossi (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, Franco Angeli, 2016; e la lettura di Marco Fioravanti, *Resistenza e Costituzione. Diritto e giuristi all'origine dell'Italia repubblicana*, in «Diritto pubblico», 2017, pp. 281-292.

\*\*\*

<sup>11</sup> I would like to point out: P. Pombeni, *La questione costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2016; G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola (eds.), *L'età costituyente*.

*Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 2017; some issues of the «Rivista trimestrale di diritto pubblico», «*Le grandi voci lontane. Ideali costituenti e norme costituzionali*», n. 1, 2018; «Il Pensiero politico», n. 3, 2017; issues 3, 2017, 1, 2018 e 2, 2018 of «Nomos. Le attualità del diritto».

<sup>12</sup> See L. Lacchè, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, now in *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> centuries)*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2016, pp. 639-656.

<sup>13</sup> S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 445.

<sup>14</sup> All citations without further references are taken from the essays contained in this issue.

<sup>15</sup> On this concept see Lacchè, *History & Constitution* cit., pp. 6-8.

<sup>16</sup> G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018.

<sup>17</sup> R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016.

<sup>18</sup> S. Cassese, *Le grandi voci lontane. Ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, pp. 1-8.

<sup>19</sup> C. Cornelißen, L. Lacchè, L. Scuccimarra, B. Stråth, *Ripensare la transizione come categoria storiografica: uno sguardo interdisciplinare*, ed. by G. Bernardini and M. Cau, in «Ricerche di Storia Politica», XXI, n. 2, 2018, pp. 191-203.

<sup>20</sup> Also F. Cortese (ed.), *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze, Firenze University Press, 2016; B. Pezzini, S. Rossi (eds.), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, Franco Angeli, 2016; and the review of Marco Fioravanti, *Resistenza e Costituzione. Diritto e giuristi all'origine dell'Italia repubblicana*, in «Diritto pubblico», 2017, pp. 281-292.