

L'attuazione della Costituzione : il ruolo della cultura costituzionale

di Maurizio Fioravanti

Relazione al Convegno "La Costituzione della Repubblica Italiana. Le radici, il cammino" - Bergamo, 28-29 ottobre 2005

Per comprendere quale sia stato il ruolo dei giuristi e della cultura costituzionale nel processo di attuazione della Costituzione, nei trenta anni compresi tra la fine degli anni Quaranta e la fine degli anni Settanta, si deve prendere le mosse dalla primavera del 1947, e più precisamente dal momento in cui il progetto di Costituzione viene presentato alla Assemblea Costituente. Com'è noto, la scienza italiana del diritto pubblico, che si era andata definendo come specialismo disciplinare a partire dalla fine del secolo diciannovesimo, era stata esclusa dal processo di redazione della Costituzione. Era dunque questo il momento in cui la tradizione giuspubblicistica italiana, formatasi nel corso dell'età liberale e passata poi attraverso l'esperienza del regime fascista, poteva iniziare a manifestare la sua opinione sulla Costituzione.

Di questa esigenza si fece interprete per primo lo stesso Vittorio Emanuele Orlando, che di quella tradizione era stato l'iniziatore e l'alfiere primo. Nella seduta della Assemblea del 23 aprile Orlando presenta un ordine del giorno, con cui si punta decisamente ad eliminare dalla Costituzione, o comunque a collocare in una sorta di preambolo iniziale, le norme del titolo secondo della parte prima, relative ai rapporti etico-sociali, alla famiglia, alla scuola, alla salute, all'arte ed alla scienza. Sembrava ad Orlando che si trattasse di un elenco confuso, di scarso valore normativo, destinato a rimanere sulla carta ; o al contrario, nell'ipotesi che avesse prodotto effetti normativi, proteso a scardinare settori, come quello della famiglia, che da sempre erano affidati ad una salda e collaudata disciplina di ordine civilistico. In altre parole, Orlando poneva il problema dei confini dell'opera costituente, e già in quel momento vedeva il futuro processo di attuazione costituzionale come una minaccia per la stabilità dell'ordinamento giuridico, che in nome della supremazia della Costituzione avrebbe potuto essere rapidamente sovvertito, sulla base di norme di principio dal contenuto generalissimo, spesso vago ed incerto, che pretendevano di operare sull'intero spazio delle relazioni sociali, private e pubbliche, economiche e politiche¹.

Orlando rappresentava in questo modo un vero e proprio modello, che in altre occasioni ebbe modo di definire 'anglo-italiano', in cui si tendeva a valorizzare l'esperienza trascorsa dello Statuto come costituzione elastica, che solo un vero e proprio colpo di Stato aveva potuto interrompere con l'avvento del regime fascista. Una simile costituzione non rinunciava alla dimensione della supremazia all'interno dell'ordinamento giuridico, ma la affermava storicamente e gradualmente, senza imporla dall'alto, come frutto di un potere costituente, che per Orlando niente altro era in fondo che una vera e propria decisione politica. In ultima analisi, Orlando agitava ancora una volta, in linea con la tradizione liberale, lo spettro del potere costituente di stampo radicale, della Costituente giacobina².

Il nostro giurista non era certo solo nell'agitare questo spettro, nel rappresentare quella tradizione. Negli anni della Costituente, una critica di questo tipo alla Costituzione era ben presente anche all'interno dello schieramento di matrice cattolica. Basterà pensare agli interventi di padre Antonio Messineo sulla *Civiltà Cattolica*, fondati sull'idea della priorità del corpo politico della nazione, dotato del proprio diritto, che non può essere sovvertito nelle sue articolazioni interne da un atto come la Costituzione, frutto di un'artificiale volontà politica che pretende di calarsi dall'alto

¹ Per un breve profilo di Orlando, entro cui è inserito l'episodio del suo intervento alla Assemblea Costituente citato nel testo, si veda M. Fioravanti, *Vittorio Emanuele Orlando : il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando : lo scienziato, il politico e lo statista* (Senato della Repubblica, Convegno del 4 dicembre 2002), Soveria Mannelli, 2003, pp. 17 e ss.. Nello stesso volume, si veda P. Pombeni, *L'ultimo Orlando : il costituente*, pp. 33 e ss. .

² Per la questione storica del potere costituente, anche in senso comparativo, si veda *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. Pombeni, Bologna, 1992.

su quelle articolazioni, sulla complessità del reale³. Ovviamente, i ragionamenti di Messineo provenivano da una particolare matrice di stampo giusnaturalistico del tutto assente nel discorso di Orlando, ma i due interventi confluivano in una critica della Costituzione, che aveva a che fare con la sua pretesa di porsi come norma suprema sulla base di una decisione di ordine sovrano. In quella decisione si ravvisava una sorta di *origine politica della Costituzione*, non a caso palesemente opera dei partiti, che avrebbe potuto tradurre in concreto la nuova supremazia della Costituzione in supremazia della politica sul diritto. Era questo il timore di Orlando e di molti altri, a partire anche da matrici culturali assai diverse, negli anni della Costituente. Ed è da questo timore diffuso che si deve prendere le mosse per comprendere gli anni successivi, in cui con tanta difficoltà, non per caso, si pose il problema della attuazione della Costituzione.

C'è però un ultimo profilo da considerare, ancora con riferimento alla Costituente. Quando nella primavera del 1947 si accende la discussione sul progetto di Costituzione, la voce della tradizione giuspubblicistica non è solo quella di Orlando. Con un intervento su *Il Foro Italiano*, e dunque in una sede altamente rappresentativa e di larghissima diffusione nel mondo dei giuristi, Oreste Ranalletti, uno dei Maestri del diritto amministrativo italiano, assumeva una posizione nettamente critica, fondata proprio sul punto che a noi ora preme mettere in rilievo⁴. Ranalletti introduceva in effetti un argomento che avrà poi un peso spesso decisivo negli anni successivi, ed in particolare nel contesto della attuazione. In una parola, egli negava che la Costituzione potesse essere qualcosa di diverso dalla “ legge di organizzazione fondamentale dello Stato “, che si assumeva il duplice compito di fissare le relazioni tra gli organi costituzionali, ed i limiti alla esplicazione dei poteri sovrani dello Stato medesimo, con la conseguente fissazione della “ posizione giuridica dei cittadini “, dei loro diritti civili e politici⁵. Per chi conosceva la tradizione da cui Ranalletti proveniva, riconducibile essenzialmente ad una certa matrice tedesca del *Rechtsstaat*, il messaggio era chiaro : lo Stato con i suoi poteri di sovranità è il *prius* storico e logico-naturale, che precede la Costituzione, che non a caso è pensabile e definibile solo come norma di organizzazione dello Stato. Infine, è ben chiaro che una delle principali conseguenze di questa impostazione, forse quella di maggior rilievo per il diritto costituzionale, è data dal fatto che i diritti dei cittadini vengono da ultimo, esclusivamente come risultato del processo di autolimitazione dello Stato e del suo principio di sovranità, che si attua per mezzo della Costituzione.

Per Ranalletti, questo modo di pensare la Costituzione è obbligato, nel senso che fuori da questa concezione non c'è più alcuna Costituzione, ma qualcos'altro, che non ha più nulla a che fare con il diritto. Nel progetto di Costituzione egli legge per l'appunto una vera e propria fuoriuscita da questa tradizione del *Rechtsstaat*, come se si fosse ritenuto di poter inaugurare un nuovo *tipo storico* di Costituzione, diverso da quello che Ranalletti conosceva, che aveva dominato nel diciannovesimo secolo, e che egli riteneva l'unico ammissibile. Non importa ora analizzare le proposte di Ranalletti, sulla forma di governo, o sulle Regioni, o sulla Corte Costituzionale. Ciò che interessa è mettere in rilievo il filo conduttore : su tutti quei punti si usciva fuori dalla tradizione del *Rechtsstaat*, consegnando lo Stato nelle mani dei partiti. Questi ultimi, veri e propri autori della Costituzione, non a caso avevano riempito la legge fondamentale di “ enunciazioni di ideologie politiche e sociali “, di “ proclamazioni di principi morali e politici”, di “ programmi politici “, per lo più diretti ad attribuire compiti di carattere sociale allo Stato⁶. In tutto questo non era affatto ravvisabile un nuovo capitolo nella storia delle costituzioni, attraverso una trasformazione del

³ Si veda ad esempio A. Messineo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, in *La Civiltà Cattolica*, 99 (1948), I , 13 marzo 1948, pp. 595 e ss. , ora anche in *Costituzione criticata*, a cura di F. Gentile e P. G. Grasso, Napoli, 1999, pp. 47 e ss.. Sul punto, ed in genere sul dibattito negli anni della Costituente, si veda N. Antonetti, *La forma di governo in Italia. Dibattiti politici e giuridici tra Otto e Novecento*, Bologna, 2002, pp. 153 e ss. , spec. pp. 167 e ss.. In questo contesto, è da ricordare anche G. Capograssi, *Dubbi sulla Costituzione*, in *Meridiano*, 1945 n. 9, pp. 1 e ss. , poi in *Opere*, Milano, 1959, vol. VI, pp. 105 e ss..

⁴ O. Ranalletti, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 alla Assemblea Costituente*, in *Il Foro Italiano*, LXX (1947), IV, pp. 81 e ss. , ora in Id. , *Scritti giuridici scelti*, I , *Lo Stato*, Napoli, 1992, pp. 547 e ss.

⁵ *Ibid.*, p. 549.

⁶ *Ibid.*, pp. 549 e ss..

modello ottocentesco così caro a Ranelletti, ma il fatto, puro e semplice, che della costituzione statale si erano impadroniti i partiti. La conseguenza nel mondo del diritto era nettissima : nei principi fondamentali della Costituzione non si ravvisano norme di principio, magari di tipo e qualità storicamente nuova, ma semplici enunciazioni politiche, che nulla hanno a che fare con il mondo del diritto, con l'universo delle norme giuridiche. Nella linea di Ranelletti, quelle enunciazioni avrebbero dovuto rimanere tali, quasi solo a testimoniare il momento storico in cui la Costituzione fu redatta ed emanata, e nessuna attuazione della Costituzione era dunque pensabile per il giurista a partire da quelle norme.

Ovviamente, l'opinione di Ranelletti non era certo rappresentativa di tutto il variegato mondo della giuspubblicistica italiana. Com'è noto, a partire dagli anni Trenta del Novecento si era sviluppata una tendenza dottrinale che propugnava un autentico rinnovamento della tradizione, ed alcuni degli esponenti di questa tendenza, come Costantino Mortati, erano coerentemente impegnati in modo diretto nei lavori della Assemblea Costituente. Non per caso, nella seduta del 23 aprile della Assemblea all'ordine del giorno presentato da Orlando si contrappone proprio Mortati, che prende la parola a nome della Democrazia Cristiana. Ad Orlando, che poneva il problema dei confini dell'opera costituente, Mortati risponde in modo garbato, ma anche secco e reciso : “ non esistono materie assolutamente legislative e materie assolutamente costituzionali, ed invece sono esclusivamente le valutazioni politiche che le forze politiche fanno, in un certo momento, circa la rilevanza di una norma che decidono per il contenuto legislativo o costituzionale della medesima “⁷. La risposta è fin troppo chiara. I confini dell'opera costituente non possono essere stabiliti altro che dal potere costituente, che qui è raffigurato in modo esplicito come decisione posta in essere dalle forze politiche, che sono quelle che storicamente assumono quella decisione. E se quelle forze decideranno di far entrare nel campo della Costituzione l'insieme delle relazioni economico-sociali, e poi anche la famiglia, la scuola, la salute, l'arte e la scienza, non vi sarà la possibilità di fissare in modo legittimo un limite entro cui contenere l'estensione della materia costituzionale, ed a Costituzione emanata il suo processo di attuazione potrà ben riguardare l'intera società.

Come ben sappiamo, il discorso di Mortati era sul piano dottrinale ben più ricco di sfumature e di articolazioni. Ed il ruolo che nella sua dottrina era affidato alle forze politiche era tutt'altro che seccamente decisionistico. A quelle forze era piuttosto affidato il compito di guidare e disciplinare il processo costituente in modo da condurlo ad un esito autenticamente normativo, nel quadro di un rapporto aperto e problematico tra politica e diritto, certo non riducibile all'immagine, troppo semplice ed artificiale, della decisione, della origine politica della Costituzione⁸. Ma nel concreto dello svolgersi del lavoro costituente le semplificazioni erano inevitabili, ed un discorso sulle forze politiche come quello di Mortati, dal punto di vista della tradizione giuspubblicistica impersonata da Orlando, finiva fatalmente per essere nient'altro che la conferma dei timori già espressi e ben noti : si stava uscendo dal *Rechtsstaat*, dal tipo storico della costituzione statale, si stava preparando un futuro incerto per il diritto pubblico, che rischiava di divenire campo di esplicazione di principi politici, che tali rimanevano per quanto si fosse preteso di esprimerli in forma di norme di principio di ordine costituzionale.

Tali timori sono ben presenti anche nel saggio di Orlando che significativamente apre nel 1951 il primo numero della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, ovvero del periodico attorno al quale i giuspubblicisti ricostruiscono la loro identità disciplinare dopo l'entrata in vigore della Costituzione⁹. Il saggio di Orlando, dedicato alla questione della forma di governo, non contiene i toni estremi ed anche un po' cupi dell'intervento di Ranelletti di qualche anno prima : ora la Costituzione è emanata, è diritto positivo vigente e si dovrà comunque provvedere alla sua

⁷ Per questo episodio, vedi *supra*, nota 1.

⁸ Sulla dottrina della costituzione di Mortati, sia consentito rinviare a M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, 2001, pp. 657 e ss..

⁹ V. E. Orlando, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, I (1951), pp. 5 e ss. , ora anche in *Costituzione criticata*, cit. , pp. 95 e ss. .

attuazione. Eppure, anche Orlando, per quanto in modo assai equilibrato e da una posizione di sostanziale fedeltà alla Costituzione, finisce per auspicare “ una maggiore cautela nel venir emanando le norme che ancora occorrono per l’attuazione della Costituzione “, come se quella attuazione, una volta avviata e dispiegata, contenesse un pericolo rilevante, del quale era necessario essere ben consapevoli¹⁰.

La ‘cautela’ era anche in questo caso fondata su una considerazione di ordine storico-costituzionale. Secondo Orlando, l’errore della Costituente era stato quello di aver condannato la precedente esperienza dello Statuto, attribuendole addirittura la responsabilità di aver aperto le porte al fascismo. Insieme allo Statuto si era scartato anche il contributo della scuola giuridica nazionale, dello stesso Orlando, di Santi Romano, di Donato Donati, di Federico Cammeo, di Luigi Rossi. In altre parole, si era partiti dal presupposto che non esistesse alcuna tradizione costituzionale nazionale che potesse essere utile nello svolgimento dell’opera costituente. Non si era capito che in questo modo si disperdeva un patrimonio che si era radicato gradualmente, com’era nella logica della elasticità dello Statuto, e di quel modello costituzionale, che qui Orlando definisce in modo esplicito “anglo-italiano”, per sottolineare il suo carattere storico, “antinormativo ed antisistemico “, caratteristico in primo luogo della costituzione inglese, contrario alle razionalizzazioni indotte e disposte dall’alto¹¹. Ed una volta abbandonato il patrimonio storico, e presa la via della più ampia normativizzazione dei rapporti politici e sociali, si apriva in tal modo il campo ad un’espansione indefinita della Costituzione, e l’attuazione costituzionale diveniva per questo motivo minacciosa.

E’ qui evidente la polemica con tutti quei costituenti, giuristi e non, che avevano preso le mosse dalla necessità di superare il modello liberale d’impronta storicistica , come se il Novecento avesse in sé il compito storico di creare necessariamente un nuovo modello, un intero nuovo tipo storico di Costituzione. In una pagina del suo saggio, Orlando polemizza con tutti coloro - e non è escluso che egli pensasse qui in primo luogo proprio a Mortati - che a questo proposito avevano preso a modello la Costituzione di Weimar, che “ fece testo fra noi, soprattutto fra coloro che con maggiore autorità parteciparono alla formazione della Costituzione italiana “¹².

Il pericolo contenuto nella attuazione costituzionale è dunque quello insito in un mutamento di fondo, che viene assunto come vero e proprio mutamento di paradigma, e che nel caso della forma di governo può condurre a vistose deviazioni dal modello storico del governo parlamentare, in origine fondato ancora una volta sulla esperienza inglese. Tra tali deviazioni, quella che Orlando reputava più grave era certamente quella insita nella istituzione della Corte Costituzionale, che egli vedeva collocata in posizione “ supersovrana “, e tale dunque da mettere in discussione “ la pluralità e l’equilibrio degli organi sovrani “, che egli considerava carattere necessario ed irrinunciabile del governo parlamentare, e dello stesso Stato di diritto¹³. La pluralità e l’equilibrio degli organi sovrani, ed il conseguente rifiuto di ogni ‘supersovranità’, rappresentano per Orlando l’essenza stessa del modello costituzionale liberale, e si connettono in modo evidente alla concezione generale della costituzione come norma storicamente progrediente, che si modella sulla complessità delle articolazioni sociali e politiche, senza pretendere di governarle dall’alto, a partire da norme di principio razionalisticamente fissate.

Dalle pagine di Orlando emerge con particolare efficacia quello che era il succo della contrapposizione in atto : da una parte i giuristi, come Mortati, che leggevano il processo costituente come il compimento di una profonda trasformazione da cui scaturiva un nuovo tipo di Costituzione, destinata ad ampliare il suo campo di normazione sia tra i poteri, sia verso la società, dall’altra i giuristi della tradizione, che si trovavano dopo l’emanazione della Costituzione in posizione tutt’altro che remissiva o seccamente minoritaria, e che in quei tentativi di razionalizzazione dei rapporti politici, o nella creazione di grandi norme di principio tendenti a fissare una sorta d’indirizzo fondamentale per i pubblici poteri e nello spazio stesso della società

¹⁰ *Ibid.* , p. 137.

¹¹ *Ibid.* , pp. 111-113.

¹² *Ibid.* , p. 110.

¹³ *Ibid.* , p.126.

civile, vedevano l'affermarsi di una volontà direttiva, di natura essenzialmente politica, che in nome della Costituzione e della sua attuazione avrebbe fatalmente finito per mettere in discussione la tradizionale solidità dell'ordinamento, il tradizionale valore della certezza del diritto.

Ma non si trattava solo di dispute teoriche. Concludendo il suo saggio, quasi di sfuggita, Orlando citava in proposito l'autorevole opinione della Corte di Cassazione, che a suo giudizio si era fin troppo "eccessivamente" allineata a quella di coloro che a "non poche disposizioni di fondamentale importanza" della Costituzione avevano "contestato il carattere normativo", in modo tale da ritenere necessarie, per quelle disposizioni, altrettante leggi di attuazione, come se la Costituzione non fosse di per sé norma giuridica, ma solo l'inizio di un processo in cui si rendevano necessari altri e successivi passaggi¹⁴. Più precisamente, il nostro giurista si riferiva ad una celebre e discussa sentenza delle Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione, del 7 febbraio del 1948, con cui s'introduceva una tripartizione tra le norme costituzionali, tra norme precettive ad applicazione immediata, norme precettive ad applicazione differita, che per dispiegare la loro forza normativa richiedevano un intervento attuativo del legislatore, prima del quale non potevano esplicare alcun effetto cogente o abrogativo, e norme direttive o meramente programmatiche, che si distinguevano da quelle precedenti perché lasciavano al legislatore una discrezionalità quasi senza limiti per la loro attuazione¹⁵. Come abbiamo visto, Orlando considerava 'eccessiva' una simile costruzione dottrinale, creata certamente dalla Cassazione per contrastare un pieno dispiegamento del processo di attuazione della Costituzione, ma nello stesso tempo, dall'interno del suo modello costituzionale, non poteva non guardare con simpatia a tutti quei dispositivi teorici, messi in opera dalla giurisprudenza o dalla stessa dottrina costituzionale, con cui si puntava a mettere un freno in quella direzione.

Orlando non era certo solo nell'assumere queste posizioni, negli anni compresi tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'istituzione della Corte Costituzionale nel 1956. Scavando nei commenti alla sentenza della Cassazione, sopra ricordata, si scopre anzi l'esistenza di una sorta di 'opinione media' dei giuristi, che riteneva tutt'altro che errato quel ragionamento della Corte, con cui si rendeva necessario il ruolo attuativo del legislatore per dare sostanza normativa alla Costituzione, altrimenti destinata a rimanere sulla carta nella sua parte più rilevante. Per questi giuristi¹⁶, la Costituzione è ovviamente norma positiva vigente, ma non nel senso tradizionalmente proprio della legge, che consiste nel disporre direttamente, con forza propria, nei rapporti tra i consociati. La Costituzione vige nel senso che non si possono emanare leggi con essa in contrasto, e nel senso del complesso di vincoli che pone ai poteri pubblici, ma per essere pienamente norma giuridica nel concreto della esperienza giuridica essa ha bisogno della forza di legge, che solo la legge possiede. In altre parole, la Costituzione stenta a conquistare il centro dell'ordinamento, che è ancora occupato dalla legge, per quanto ora positivamente limitata dalla Costituzione medesima. E più in genere si stenta a comprendere che si è di fronte ad una vera e propria rivoluzione nella struttura di fondo dell'ordinamento, come mostreranno i fatti in seguito.

Per ora preme ricordare che tutto questo dibattito sulla normatività della Costituzione aveva anche un preciso risvolto pratico, che atteneva alla sorte delle norme entrate in vigore prima della Costituzione, che con essa confliggevano in modo evidente, com'era il caso delle norme emanate negli anni Trenta, in particolare dei Codici, penale e di procedura penale, e della legge di pubblica sicurezza, in chiarissimo contrasto con il nuovo apparato garantistico in materia di diritti di libertà introdotto dalla stessa Costituzione. E' infatti evidente che far prevalere l'opinione dottrinale più tradizionale, riflessa anche nella sentenza della Cassazione, significava di fatto creare il presupposto per la permanenza di quelle norme, che in attesa della istituzione della Corte Costituzionale non

¹⁴ *Ibid.*, p. 137.

¹⁵ Cass. s.u. pen., 7 febbraio 1948, in *Foro italiano*, 1948, II, pp. 57 e ss.. Sulla sentenza, e sul contesto complessivo della attuazione della Costituzione in quegli anni, si veda S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, pp. 41 e ss., al quale rinviamo anche per gli aspetti di seguito trattati nel testo.

¹⁶ Si veda ad esempio A. Amorth, *Efficacia abrogativa delle disposizioni costituzionali*, in *Foro padano*, 1948, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1999, pp. 1019 e ss..

avrebbero potuto essere disapplicate dai giudici per contrasto alla Costituzione, essendo quest'ultima ritenuta per l'appunto priva di una forza normativa propria, capace da sola, senza l'intermediazione della legge, di applicarsi direttamente ai rapporti ed ai casi concreti. Così, le norme degli anni Trenta rimanevano in vigore, e la Costituzione con il suo apparato garantistico rimaneva sospesa nel vuoto, in uno spazio che ad un certo punto sembrava essere irrimediabilmente lontano dal concreto della esperienza giuridica.

Il problema non si poneva tanto sul piano ideale, della adesione ai nuovi principi che si volevano introdurre con la Costituzione, né si può dire che assumere un punto di vista interno alla tradizione significasse necessariamente difendere ad oltranza la legislazione degli anni Trenta. Il punto era un altro, e si collocava più propriamente sul piano della cultura giuridica e costituzionale. Ciò che non si poteva ammettere è che la Costituzione, con la sua origine così scopertamente politica, in quanto frutto esplicito delle forze politiche costituenti, potesse sottrarre a quelle leggi la loro forza, la loro capacità cogente. Per abrogarle, non a caso si ritenevano necessarie altre leggi, emanate in attuazione della Costituzione. Al fondo di simili convinzioni permaneva in modo evidente il tradizionale punto di vista positivisticò e statualistico, che già abbiamo incontrato, secondo cui lo Stato precedeva la Costituzione : la cesura che la seconda aveva prodotto non avrebbe dunque mai dovuto essere così profonda da cancellare la permanenza del primo, con le sue leggi. Si doveva quindi procedere comunque con prudenza alla disapplicazione, o abrogazione, delle norme previgenti, facendo salvo il principio della continuità dello Stato, in un certo senso come se fosse stato sempre lo stesso soggetto, prima e dopo la Costituzione, quello che aveva provveduto ad emanare le norme, e poi successivamente ad abrogarle, per quanto ora, in questo secondo momento, in attuazione della Costituzione.

Ma c'era di più. Al fondo, agiva anche la convinzione che le norme costituzionali, quasi per loro natura, non fossero comunque destinate ad operare direttamente nei rapporti tra i consociati, ma avessero in sostanza come destinatari quasi esclusivi i poteri pubblici, ed in particolare il legislatore. Sul piano del contrasto della legge con la Costituzione, ciò significava che la sanzione d'incostituzionalità si configurava come sanzione contro un esercizio distorto del potere legislativo, e proprio in questo senso riguardava esclusivamente le leggi da emanare, e che saranno emanate dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Questa impostazione, che distaccava la Costituzione dall'ordinamento positivamente vigente nel concreto dei rapporti giuridici, facendone una norma meramente regolativa dei rapporti tra i poteri pubblici, o degli indirizzi da essi assunti, era così forte da imporsi anche a quei giuristi che più si erano schierati dalla parte della Costituzione e della esigenza di una sua pronta attuazione. E' il caso di Vezio Crisafulli, che pure, nel 1952, polemizzava apertamente contro coloro che considerando meramente programmatiche le norme di principio della Costituzione mostravano di non avere compreso la trasformazione prodottasi tra Otto e Novecento, ed ancora in corso, e di essere quindi permanentemente prigionieri dello "schema tipico delle Costituzioni ottocentesche", ormai inadeguato per le Costituzioni democratiche e sociali del Novecento¹⁷. Ma quando si passava alla parte ricostruttiva, e si tentava dunque di delineare i caratteri ed i modi concreti di esistenza della normatività della Costituzione, non si sfuggiva dalla trappola della Costituzione come norma esclusivamente diretta ai poteri pubblici, ed in particolare al legislatore. Così, Crisafulli considerava le "norme-principio" della Costituzione, nel loro insieme, come " un indirizzo politico tradotto in termini di norme costituzionali ", la cui normatività si esplicava mediante un " esercizio

¹⁷ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 12. Né si può dimenticare che proprio Crisafulli fornì in quegli anni un'esemplare ricostruzione critica della tradizione dottrinale del principio di sovranità dello Stato-persona, e della sua inconciliabilità con il principio di sovranità popolare contenuto in Costituzione : V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1954), ora in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 94 e ss.. Sulla dottrina costituzionale del tempo, si veda F. Lanchester, *La dottrina costituzionale italiana tra il 1948 ed il 1954*, in *Continuità e trasformazione : la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 28 (1999), T. II , pp. 750 e ss. .

obbligatorio della potestà legislativa “¹⁸: anche nella sua impostazione la Costituzione esisteva dunque come norma giuridica prima di tutto attraverso il legislatore, perché era in grado di mettere in moto il legislatore, nella linea indicata proprio nelle norme di principio, nei principi fondamentali della Costituzione medesima.

La normatività della Costituzione si traduceva così in modo quasi esclusivo nella sua capacità di vincolare il legislatore, indirizzandolo verso la sua attuazione. Ma un tale legislatore, che i costituenti avevano immaginato impegnato nella concretizzazione dei precetti costituzionali attraverso grandi leggi organiche di riforma sociale, non esisteva nei fatti. Le elezioni del 1948 avevano infatti lacerato in modo profondo il tessuto connettivo di cui si era alimentato il patto costituente, ed era così subito caduta la prospettiva della attuazione costituzionale per via politico-parlamentare. In questa situazione, era necessario uno scatto in avanti. Era necessario ripensare da capo la Costituzione come norma giuridica, ed in particolare proprio le sue tanto discusse norme di principio. Si doveva passare da una concezione di quelle norme come principi ispiratori di un indirizzo fondamentale da realizzare per via legislativa ad una concezione in cui finalmente le norme di principio fossero veramente tali, ovvero norme di vertice di un ordinamento ad esse conforme, autentiche norme giuridiche su cui fosse possibile fondare pronunce giurisdizionali capaci di determinare in concreto l'interpretazione di una legge, o magari di provocare e sanzionare la sua invalidità¹⁹.

In verità, esisteva un filone della cultura costituzionale italiana di tipo schiettamente positivistico che fin dall'inizio aveva cercato di guardare alla Costituzione come norma giuridica da attuare essenzialmente per via giurisdizionale, attraverso un'interpretazione delle leggi sempre più conforme e vicina ai principi della Costituzione. Se ne faceva interprete un personaggio di primissimo piano come Carlo Esposito, nell'ambito di una distinzione rigorosa tra politica e diritto. Questa linea ebbe però spesso il torto di porsi frontalmente contro la soluzione della Corte Costituzionale, quasi riecheggiando le posizioni - da noi già viste - assunte da Orlando, vedendo nella Corte un soggetto che quasi necessariamente avrebbe finito per contrapporsi sul piano politico con il Parlamento, e dunque sottovalutando per converso la capacità di dialogare con le magistrature che la stessa Corte avrebbe mostrato²⁰.

Dall'interno del filone positivistico, un'altra voce ancora era quella di Piero Calamandrei, che più intensamente si era misurato con la grande trasformazione in corso, anche attraverso la partecipazione diretta alla Assemblea costituente. I suoi celebri atti di accusa nei confronti della inattuazione della Costituzione, ed in particolare nei confronti della permanenza, contro i nuovi principi di stampo garantistico, della legislazione penale degli anni Trenta, si associano ad una sofferta e progressiva rimediazione del tradizionale principio di legalità, ed ad una conseguente rivalutazione del ruolo della interpretazione giurisdizionale, necessaria premessa per una concretizzazione della Costituzione come norma giuridica. Con Calamandrei, uno dei costituenti più radicali nel sostenere la libertà di azione del nuovo potere costituente, si intuisce la possibilità di un positivismo critico non più compromesso con le concezioni statualistiche, e dunque non più condizionato dalla idea della necessaria continuità dello Stato, ma nello stesso tempo attento a non confondere politica e diritto, e dunque proteso verso un'attuazione della Costituzione, che significasse essenzialmente suo pieno riconoscimento come norma giuridica, posta al vertice

¹⁸ V. Crisafulli, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione* (1948), in Id. , *La Costituzione e le sue disposizioni*, cit., pp. 27 e ss. ; e Id. , *Le norme “programmatiche” della Costituzione* (1952), in *La Costituzione*, cit. , pp. 51 e ss. , poi anche in Id., *Stato, popolo, governo*, cit. , pp. 53 e ss. .

¹⁹ Sul punto sia consentito rinviare a M.Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2004, pp. 11 e ss. . Sulle incertezze dei costituenti nella qualificazione delle norme di principio, si veda ora S. Merlini, *Piero Calamandrei e la ricostruzione della democrazia in Italia*, in Id. (a cura di), *Piero Calamandrei rettore dell'Università di Firenze. La democrazia, la cultura, il diritto*, Milano, 2005, pp. 43 e ss..

²⁰ Si veda in particolare C. Esposito, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia* (1950), in Id. , *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, pp. 280 e ss. .

dell'ordinamento, e come tale utilizzata ed applicata dai giudici, nella interpretazione delle leggi, e nella loro eventuale invalidazione²¹.

Ciò che in questi termini era stato solo intuito iniziò quasi improvvisamente a divenire realtà con l'istituzione della Corte Costituzionale. Con la prima sentenza della Corte, del 14 giugno 1956, che dichiarò incostituzionali alcune norme del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 per contrasto con l'articolo 21 della Costituzione, sembrarono cadere di colpo, e nello stesso tempo, i due pilastri su cui si erano fino a quel momento rette le tesi che avevano negato piena normatività alla Costituzione, ovvero l'impossibilità di sanzionare direttamente l'incostituzionalità delle norme previgenti, e la natura non immediatamente precettiva di molte norme costituzionali, e principalmente delle norme di principio. La Corte affermò infatti la sua competenza esclusiva a sindacare la costituzionalità di tutte le leggi, comprese quelle emanate anteriormente, ed in relazione a tutte le norme della Costituzione, al di là della loro formulazione in senso più o meno precettivo o programmatico²².

Si apriva in questo modo uno spazio nuovo. Non a caso, in quel medesimo anno molti dei giuristi che abbiamo incontrato, come Mortati, Esposito, Crisafulli, ed altri ancora, come Giannini e Vassalli, si raccolsero attorno al progetto di una nuova rivista, la *Giurisprudenza costituzionale*, che aveva come obiettivo proprio quello del dialogo tra la cultura costituzionale e la giurisprudenza che si andava ora a formare. Il fatto che la Corte avesse con chiarezza affermato la sua competenza a sindacare la costituzionalità delle leggi emanate anteriormente era decisivo: in questo modo diveniva infatti palesemente incongrua la tesi che voleva che la pronuncia d'incostituzionalità fosse in sostanza una sorta di sanzione contro un futuro esercizio contrario a Costituzione della discrezionalità legislativa, e s'iniziava così a demolire quell'idea, così diffusa, che le norme costituzionali quasi per loro natura avessero come destinatari esclusivi i poteri pubblici, ed in particolare quello legislativo. La sanzione d'incostituzionalità che colpiva la norma emanata anteriormente diveniva così l'emblema della emersione di una nuova normatività, che a questo punto non poteva più essere ristretta alla mera regolazione dei poteri pubblici, e si applicava perciò al complesso dei rapporti, non solo politici, ma anche civili, sociali ed economici. Finalmente la Costituzione diveniva norma azionabile, ed entrava in contatto con tutti i rami dell'ordinamento. Il modello ottocentesco della Costituzione come norma di mera regolazione dei rapporti tra i poteri pubblici, e di semplice fissazione dei limiti alla loro attività, iniziava ad essere superato nei fatti, nel concreto della esperienza giuridica comune.

Nel dialogo tra le magistrature e la Corte Costituzionale, che si intensificava in modo crescente, la Costituzione diveniva sempre più norma giuridica piena, direttamente applicabile. Di tale tendenza si tirano le somme già alla metà degli anni Sessanta. Basterà ricordare a questo proposito la mozione conclusiva del XII Congresso indetto dall'Associazione nazionale magistrati, del 1965, secondo cui spetta al giudice, non in virtù di una speciale attribuzione, ma come conseguenza immediata dell'esercizio ordinario della sua funzione, il compimento delle seguenti attività: " 1) applicare direttamente le norme della Costituzione, quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso ; 2) rinviare all'esame della Corte

²¹ Per l'evoluzione del pensiero di Calamandrei in quegli anni, si veda P. Grossi, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859-1960*, Milano, 1986, pp. 158 e ss.. Sul punto, si vedano ora, da angolature diverse, anche B. Sordi, *Piero Calamandrei rettore*, e N. Trocker, *Processo e giustizia: attualità del pensiero di Piero Calamandrei*, in S. Merlini (a cura di), *Piero Calamandrei rettore*, cit. , risp. pp. 17 e ss. e pp. 60 e ss. . Su Calamandrei teorico della Assemblea Costituente, si veda ancora S. Merlini, *Piero Calamandrei e la ricostruzione*, in Id. , *Piero Calamandrei rettore*, cit. , pp. 30 e ss. I saggi di Calamandrei cui ci riferiamo nel testo sono assai noti: P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in Id. , *Dieci anni dopo 1945-1955*, Bari, 1955, ora in Id. , *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. II, *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, Firenze, 1966, pp. 467 e ss. ; e Id. , *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente* (1955), ora in *Opere giuridiche*, Napoli, 1985, I , pp. 600 e ss..

²² Sulla sentenza si veda S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni*, cit. , pp. 122 e ss. . Sulla istituzione della Corte si vedano G. Bisogni, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, 2004, pp. 71 e ss., ed A. Simoncini, *L'avvio della Corte Costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XLIX (2004), pp. 3065 e ss..

Costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale ; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale²³. Come ben si vede, siamo di fronte ad una posizione diametralmente opposta a quella assunta dalla Cassazione nel 1948, con la nota sentenza che anche noi abbiamo ricordato. Quella Costituzione, che prima doveva guadagnarsi sul campo la propria normatività, di volta in volta, attraverso lo strumento delle leggi di attuazione, è ora in modo chiaro la norma giuridica suprema, prima di tutto perché i giudici la considerano tale, dovendo essi in primo luogo garantire la sua applicazione, o comunque operare perché le altri fonti di diritto non si pongano con essa in contrasto.

La battaglia per la Costituzione sembrava dunque alla fine vinta, o comunque sembrava che un certo percorso fosse stato compiuto nella sua interezza, anche perché in questi anni il ruolo espansivo della Costituzione aveva finito per investire anche il Parlamento, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, con l'approvazione della legge sul referendum, con una serie di leggi sociali, in materia di diritti dei lavoratori, di scuola, di famiglia, di edilizia, chiaramente collegate ai principi della Costituzione, ed anzi spesso in modo esplicito emanate in attuazione della Costituzione²⁴. Insomma, era mutato il quadro generale. E finalmente la Repubblica aveva la sua Costituzione, e dunque non solo un Parlamento liberamente eletto, ma anche le fondamentali istituzioni di garanzia, ed un ampio sistema di autonomie in via di formazione.

Eppure, proprio nel momento in cui sembrava concludersi in senso positivo quella battaglia per la normatività della Costituzione, che era stata ingaggiata con tanta difficoltà praticamente all'indomani della sua emanazione, si apriva in realtà una fase ancora nuova e diversa, dai contorni incerti e problematici. Torniamo a questo proposito ancora una volta alla cultura costituzionale. Su questo piano, non può non colpire il fatto che Costantino Mortati, uno dei padri costituenti che più si era impegnato per dare alla Costituzione pieno valore normativo, nel 1975, commentando il primo articolo della Costituzione, non compia per nulla alcuna apologia del processo di attuazione costituzionale e dei suoi esiti, che a metà degli anni Settanta erano per altro ben constatabili. Al contrario, Mortati lamenta quello che a lui pare essere un palese tradimento del principio di sovranità popolare, e dunque una lesione evidente dell'articolo primo della Costituzione. I partiti, in primo luogo, sono oggetto della critica di Mortati. Proprio quei partiti cui pure la stessa dottrina mortatiana aveva attribuito un grande ruolo, e che concretamente erano stati gli autori della Costituzione. Ora essi sono visti come gli attori, in Parlamento e nelle istituzioni in genere, di un processo di continua ed incessante negoziazione, che disperde in mille rivoli l'attività legislativa, e che soprattutto impedisce la formazione di un indirizzo politico coerente e stabile, che come tale possa essere presentato al popolo sovrano, e da questo essere approvato o ricusato, proprio in attuazione del principio democratico, di sovranità popolare²⁵.

Pochi anni più tardi, proprio al compimento dei trenta anni di vigenza della Costituzione, Vezio Crisafulli constata come sia ormai diffusa l'impressione " che la Costituzione non sia stata in grado di contenere entro il quadro della legalità repubblicana, di cui sta alla base ed enuncia i principi, l'evoluzione dei rapporti sociali e politici " , ed ancora " che il regime in essa disegnato si sia rivelato intrinsecamente fragile, incapace di resistere alla accresciute spinte centrifughe, alla prepotenza dei gruppi organizzati, alla protervia di oscure coalizioni di interessi ai margini tra il

²³ Associazione Nazionale Magistrati, *XII Congresso Nazionale. Brescia-Gardone 25-28 settembre 1965. Atti e commenti*, Roma, 1966, pp. 309 e ss..

²⁴ La legislazione a cui ci si riferisce nel testo in modo sommario è stata emanata nel corso degli anni Settanta. Su questo periodo si vedano ora le ricerche compiute nell'ambito del progetto dedicato a *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, ed in particolare G. De Rosa, G. Monina (a cura di) , *Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, 2003.

²⁵ C. Mortati, *Commento all'articolo primo della Costituzione*, in G. Branca (a cura di) , *Commentario della Costituzione*, I , Art. 1-12. *Principi fondamentali*, Bologna, 1975, pp. 1 e ss.. Già nella seconda metà degli anni Sessanta, in una direzione analoga si era espresso V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966), in Id. *Stato, popolo, governo*, cit. , pp. 209 e ss. .

pubblico e il privato “. Crisafulli è ben consapevole del cammino compiuto, nella linea della “ attuazione giurisdizionale “ della Costituzione, ma lamenta le incoerenze, i ritardi e la frammentarietà della “ attuazione legislativa “, da imputare ancora una volta, in significativa sintonia con Mortati, al ruolo dei partiti, che da una parte avevano invaso le istituzioni, ma dall’altra si erano rivelati incapaci di filtrare e governare in modo adeguato la grande massa di interessi organizzati in essi medesimi presenti in modo sempre più condizionante²⁶.

Si scopre così , anche grazie a queste testimonianze, una sorta di seconda faccia degli anni Settanta : non più solo quella della grande legislazione sociale in attuazione dei principi costituzionali, ma anche l’altra, assai meno gradevole, dell’abbandono di ogni politica di programmazione, con il ricorso sempre più frequente ad una legislazione di carattere congiunturale, ed alla normazione per legge degli oggetti più minuti e disparati, sotto la pressione proprio di quegli interessi sezionali che i partiti non riescono più a selezionare, a filtrare, a ricondurre alla dimensione dell’indirizzo politico. E’ come se ciò che a lungo è stato atteso, ovvero la riforma sociale per via legislativa, in attuazione della Costituzione, non appena conseguito, mostrasse subito il suo rovescio : dalle grandi leggi sociali alle legghine meramente costitutive di benefici a categorie grandi e piccole, dai partiti come soggetti protagonisti del processo di attuazione delle grandi norme di principio della Costituzione ai partiti come meri strumenti di trasmissione degli interessi organizzati nel sistema politico²⁷.

Con gli anni Settanta troviamo dunque, in rapida successione, entrambi gli aspetti : la riforma sociale e l’attuazione della Costituzione, ma anche l’inizio del declino del ruolo dei partiti, e con essi dello stesso Parlamento, sempre più sottoposti, gli uni e l’altro, alla pressione degli interessi sezionali, sempre meno capaci di offrire soluzioni coerenti ed organiche. Come abbiamo visto, è la stessa cultura costituzionale a sottolineare la complessità di questo passaggio, ed a lamentare come il secondo degli aspetti nominati finisca per produrre in prospettiva una vera e propria *nuova crisi della Costituzione*, della cui riforma s’inizia a discutere non a caso proprio verso la metà degli anni Settanta. La circostanza non deve stupire. Era infatti molto forte il legame che i Costituenti, e la stessa cultura costituzionale, avevano stabilito tra la Costituzione come norma ed il Parlamento come luogo in cui istituzionalmente si rappresentava, anche grazie alla legge elettorale proporzionale ed al ruolo essenziale dei partiti, la concreta esistenza del popolo sovrano e si esprimeva perciò un indirizzo che non era solo politico, sulla base del principio di maggioranza, ma anche costituzionale o fondamentale, mediante una funzione legislativa capace di svilupparsi in attuazione della Costituzione. Cadendo quel ruolo dei partiti, ed appannandosi quella immagine del Parlamento, era dunque fatale che tornasse ad essere problematico anche il discorso sulla Costituzione.

Non spetta ora a noi trattare, neppure di sfuggita, la fase ulteriore, che si apre all’inizio degli anni Ottanta, e che si caratterizzerà proprio per il progressivo intensificarsi della discussione sulla riforma della Costituzione, fino a raggiungere un punto assai critico, che in modo significativo è stato indicato come il “ punto di abbandono della Costituzione come modello “²⁸. Preme piuttosto formulare un’ultima considerazione, che più direttamente deriva dall’analisi storica dei caratteri assunti dal processo di attuazione costituzionale in Italia nei trenta anni anche da noi considerati, dall’entrata in vigore della Costituzione alla fine degli anni Settanta.

Noi riteniamo che nella valutazione di quel processo non si possa dimenticare con facilità il fatto che il momento di svolta fu dato dalla istituzione della Corte Costituzionale, e dalla sua prima celebre sentenza. Se noi intendiamo un qualsivoglia processo di attuazione costituzionale come un

²⁶ V. Crisafulli, *Ombre e luci della Costituzione* (1978), in Id., *Stato, popolo, governo*, cit. , pp.279 e ss.. In questo saggio, Crisafulli richiama il suo precedente contributo del 1966 cit. *supra*, nota 25.

²⁷ Sulle problematiche istituzionali degli anni Settanta, si vedano gli studi raccolti in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *Sistema politico e istituzioni*, cit., ed in particolare, per i profili che qui più interessano, i saggi di P. Scoppola (pp. 17 e ss.), M. Gervasoni (pp. 203 e ss.), M. Fioravanti (pp. 301 e ss.), N. Tranfaglia (pp. 315 e ss.) e U. De Siervo (pp. 389 e ss.).

²⁸ La frase è di M. Dogliani, *Il sistema costituzionale*, in *Guida all’Italia contemporanea 1861-1997*, dir. da M. Firpo, N. Tranfaglia e P. G. Zunino, Vol. II, *Istituzioni politiche e forme di governo*, Milano, 1998, pp. 1 e ss..

processo di progressiva conquista, da parte della Costituzione, di una dimensione di piena normatività, non v'è dubbio alcuno che nel caso dell'Italia il momento decisivo nell'ambito di quel processo sia da collocare nel 1956, con l'istituzione della Corte. Non solo perché da quel momento esiste un importante istituto di garanzia che era stato previsto dai Costituenti, ma anche e soprattutto perché di lì in poi inizia il dialogo tra la Corte stessa ed i giudici, e questi progressivamente si abitua a considerare la Costituzione come autentica norma giuridica, direttamente applicabile nel concreto della esperienza giuridica²⁹. In fondo, anche sul piano storico, è proprio questa la grande novità, rispetto al modello ottocentesco ed allo statuto albertino : la Costituzione è ora un atto normativo direttamente applicabile “ alla vita di relazione non solo ad opera di alcuni organi privilegiati, ma da tutte le autorità ed i soggetti coinvolti nei rapporti sociali ”³⁰.

In questo modo, la stessa dimensione della Costituzione come norma suprema si svincola dalla necessità di evocare continuamente l'originario potere costituente, e si realizza piuttosto in concreto, caso per caso, in tal modo fatalmente relativizzando in modo progressivo e diffuso, presso ciascun giudice, il grande ed antico mito della forza di legge. La Corte ha operato in questa direzione, in costante e necessario dialogo con i giudici, soprattutto attraverso le sentenze interpretative, prima di rigetto e poi di accoglimento, fino all'approdo delle sentenze definite 'additive di principio', in cui ancora più evidente appare essere la trasformazione in corso della funzione giurisdizionale, in questo caso chiamata a determinare una vera e propria disciplina conforme a Costituzione, per quanto provvisoria, ed in attesa che il principio enunciato dalla Corte trovi attuazione in sede legislativa³¹. Contro la prevalente e più tradizionale immagine della 'attuazione costituzionale' come processo politico-parlamentare, noi riteniamo che anche tutto questo processo, avviato nel 1956 ed ancora in corso, debba essere considerato come parte essenziale del processo di attuazione della Costituzione.

Non importa ora aggiungere molto. Ovviamente, nessuna attuazione costituzionale può essere solo giurisdizionale, e d'altra parte il ruolo dei giudici, e della stessa Corte, nella interpretazione e nella attuazione della Costituzione non può non trovare un limite evidente nel principio democratico, e dunque nel ruolo essenziale che in una democrazia costituzionale svolgono, nella loro sfera, i poteri rappresentativi e d'indirizzo. E tuttavia, non può non colpire sul piano storico la rapidità con cui in Italia verso la fine degli anni Settanta si aprì il discorso sulla crisi e sulla riforma della Costituzione, a partire dall'avvio della crisi e del declino dei partiti e del ruolo delle rappresentanze politiche, come se la Costituzione medesima fosse fatalmente destinata a cadere insieme agli uni ed alle altre, come se la Costituzione non fosse storicamente anche altro, ovvero norma applicabile ed applicata, che quotidianamente orienta l'interpretazione del diritto, e dunque lo svolgersi della funzione giurisdizionale.

Noi crediamo che in quegli anni, e poi ancora negli anni successivi, abbia agito in profondità, nella cultura politica e costituzionale, una matrice risalente nel tempo, che vuole che nella tradizione europea, dalla rivoluzione francese in poi, le costituzioni siano essenzialmente norme politiche, che tali sono nella loro origine costituente, e che tali rimangono anche nella loro attuazione, destinata a svolgersi, quasi per loro natura, per via politica, essenzialmente nei

²⁹ Per i mutamenti nel corpo della magistratura si veda S. Senese, *La magistratura nella crisi degli anni Settanta*, in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *Sistema politico e istituzioni*, cit. , pp. 403 e ss. Si veda anche A. Cerri, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* (2004. 4), *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, pp. 1325 e ss.. A questo fascicolo si rinvia più in genere per gli studi sulla giuspubblicistica italiana della seconda metà del secolo scorso, ed in particolare per il saggio di P. Ridola, *Gli studi di diritto costituzionale* (pp. 1253 e ss.).

³⁰ E' questa una delle conclusioni della indagine dedicata da Sergio Bartole proprio alla storia della progressiva conquista della piena normatività da parte della Costituzione : S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit. , p. 421.

³¹ A ciò si aggiunga l'altro filone giurisprudenziale che attiene al sindacato della discrezionalità del legislatore in applicazione del canone generale della ragionevolezza : si veda ancora S. Bartole, *Interpretazioni*, cit., pp. 399 e ss. ; sulle 'additive di principio' , e sulla problematica più generale del rapporto tra Corte e Parlamento, si veda anche E. Grosso, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Storia d'Italia. Annali. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, pp. 443 e ss..

parlamenti, e con il contributo decisivo dei partiti ; e che dunque quelle costituzioni, mancando un ruolo forte di quei partiti e di quelle assemblee rappresentative, siano destinate a cadere. Proprio la vicenda italiana dimostra però che quello dei poteri politici e d'indirizzo è solo il primo lato delle costituzioni democratiche. Proprio la nostra esperienza , in cui quei poteri hanno provveduto ad attuare la Costituzione in modo solo frammentario e comunque assai ritardato, mostra come la Costituzione medesima abbia potuto nondimeno affermarsi, ed abbia continuato anzi ad espandere la sua forza nel tempo, oltre la fase critica degli anni Settanta, principalmente perché ha conquistato una dimensione di piena normatività nella interpretazione del diritto, nella concreta disciplina dei rapporti sociali, e dunque presso i giudici, nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Una Costituzione democratica, come quella italiana, è fatta dunque di due lati, di poteri d'indirizzo e di poteri di garanzia. Ancora oggi, in una situazione in cui i poteri d'indirizzo hanno messo in atto una revisione chiaramente eversiva dei fondamenti della Costituzione, la norma fondamentale continua a vivere prima di tutto perché è riconosciuta come tale sul suo secondo lato, dai giudici, e con essi nell'insieme delle relazioni sociali cui si applica il diritto interpretato in conformità alla Costituzione.