

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Le età della Costituzione

1848-1918, 1948-2018

a cura di

**Luca Geninatti Satè, Jörg Luther,  
Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina**

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Scritti di

***Diritto Pubblico***

Questa ricerca ha ricevuto il sostegno dell'Università del Piemonte Orientale e si configura come un prodotto originale / this research is original and has a financial support of the Università del Piemonte Orientale.



Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa

Anno

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

## INDICE

Introduzione – Le età della Costituzione <i>Luca Geninatti Satè, Jörg Luther, Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina</i>	pag. 7
--	--------

### **Parte prima** **1848-1918/1948-2018: corsi e ricorsi storici**

I. Settant'anni di Statuto Albertino e settant'anni di Costituzione Repubblicana: analogie e differenze (storia delle costituzioni) <i>Luigi Lacchè</i>	» 13
II. Idee di costituzione dei redattori dello Statuto e dei Costituenti (storia delle idee) <i>Ugo De Siervo</i>	» 41
III. Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918) (storia delle istituzioni) <i>Antonio Mastropaolo</i>	» 59
IV. Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione (storia dei riti) <i>Ines Ciolli</i>	» 89

### **Parte seconda** **Settant'anni di Costituzione: storia e prospettive costituzionali**

V. L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra <i>Stefania Ninatti</i>	» 123
---	-------

*Indice*

VI. Uso dell'argomento storico nella giurisprudenza costituzionale <i>Federico Alessandro Goria</i>	pag. 147
VII. Ultime parole della Costituzione <i>Jörg Luther</i>	» 175
VIII. Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato <i>Mario Dogliani</i>	» 189

## INTRODUZIONE

### LE ETÀ DELLA COSTITUZIONE

Nel 2018 ricorreva il settantesimo anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione italiana, il 1 gennaio 1948.

Ricorreva anche il centenario della fine della prima guerra mondiale, l'11 novembre 1918, che in molti paesi europei, con la sua "terribile pace", segnò l'ultimo atto della lunga crisi dello Stato liberale.

Ricorreva, infine, il centosettantesimo anniversario dalla concessione dello Statuto da parte di Carlo Alberto, il 4 marzo 1848, costituzione del Regno di Sardegna prima, dell'Italia unita poi.

Ricorrenze, anniversari, date.

Avremmo potuto limitarci a celebrare il ragguardevole settantennio della nostra "Costituzione ambiziosa" [Ugo De Siervo]: avremmo potuto riflettere sulla sua storia e sulla sua attualità, sulla sua ispirazione e sulla sua tenuta, consapevoli che «la cultura dell'anniversario produce una memoria pubblica nella quale il diritto costituzionale viene necessariamente legato alla storia costituzionale» [Jörg Luther], e che miti e riti sono «fondamentali per la costruzione di una "fede" laica, un'appartenenza profonda alle istituzioni politiche» [Ines Ciolli].

Ma un altro settantennio parallelo ha attirato il nostro interesse: il settantennio 1848-1918 dello Statuto albertino.

Si tratta con ogni evidenza di un *escamotage*. La parabola statutaria non incontrò alcuna cesura formale nel 1918: «tutti sanno che lo Statuto Albertino non muore negli anni della fine della prima guerra mondiale» [Luigi Lacchè] e che, benché svuotato di senso e svilito nella sostanza negli anni del regime fascista, fu pur sempre nel suo rispetto che Benito Mussolini prese e perse il potere. L'unica vera cesura si ebbe con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948.

E tuttavia il 1918 può essere assunto a marcatempo del declino politico e culturale, prima che giuridico, della carta sabauda, se è vero che è all'indomani della prima guerra mondiale che si fece più evidente la crisi del regime parlamentare che si era progressivamente affermato tra le sue maglie. Il seguito è noto: della debolezza delle istituzioni rappresentative

### *Introduzione – Le età della Costituzione*

e del malcontento del popolo seppe approfittare Mussolini. Con tutto ciò che ne venne.

Come più evidente segno di discontinuità con il regime fascista, fu proprio il parlamento a essere posto nuovamente al centro della forma di governo nella Costituzione del 1948. Ma con una novità rispetto al passato: al pluralismo partitico fu assegnato un ruolo centrale nella determinazione della volontà del popolo, nella speranza di realizzare finalmente quell'integrazione del popolo nello Stato che al liberalismo non era riuscita.

Nel 2018 il tema della “crisi del parlamento” è di nuovo centrale, insieme con la contestuale e non accidentale evaporazione del ruolo politico dei partiti, ritenuti non più in grado di rappresentare i conflitti sociali e di costruire la rappresentanza della nazione, in balia dei “like” sui *social* e della “democrazia dei click”. O almeno questa è la narrazione diffusa. Di qui le molte proposte di riforma costituzionale che per risolvere il problema propugnano la verticalizzazione e l'incremento dei poteri del governo, il rafforzamento del suo “capo”, la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento della democrazia rappresentativa in favore della democrazia diretta via web..., tutto all'insegna della governabilità, della velocità e dell'efficienza.

Ecco dunque l'idea di leggere in parallelo i “primi settantenni” delle due costituzioni italiane: quello dello Statuto albertino e quello della Costituzione repubblicana. A un secolo di distanza assistiamo ad alcuni corsi e ricorsi storici: la crisi delle istituzioni rappresentative, il populismo montante, l'odio e l'intolleranza dilaganti, il bisogno di un uomo forte a cui riconoscere pieni poteri...

Dice Cicerone: *Historia magistra vitae* [De Oratore II, 9, 55-54 a.c.]. Rettifica Eugenio Montale: «la Storia non è *magistra* di niente che ci riguardi»; «non si snoda/come una catena/di anelli ininterrotta» e «non è prodotta/da chi la pensa e neppure/da chi l'ignora» [*La Storia*, Satura I, 1971]. Anche Santi Romano conferma, a proposito dello studio delle istituzioni politiche, che le previsioni «che sembrerebbero più ragionevoli, sono non di rado turbate dal rilevarsi di elementi nuovi, che, anche quando son preparati da processi secolari, si manifestano di improvviso; dall'incontro e dalla fusione di correnti già fra di loro lontanissime; da ricorsi storici insospettabili; da miraggi ingannevoli, per cui si imbatte di frequente in istituzioni, la cui vita è soltanto fittizia o la cui morte, viceversa, è soltanto apparente» [*Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1969].

Questo a dire che tracciare paralleli tra diverse età storiche – e tra diverse *età della costituzione* – soffre sicuramente alcuni limiti, il primo dei quali è l'inevitabile arbitrio nello scegliere i segmenti di storia da porre a confronto; il secondo è lo sguardo soggettivo, oltre che nel selezionare, nell'interpretare e nel narrare i fatti, di ieri e di oggi.

Consapevoli di ciò, e nonostante ciò, abbiamo sentito il bisogno di riflettere sui due settantenni con le studioso e gli studiosi ai quali abbiamo chiesto



*Luca Geninatti Satè, Jörg Luther, Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina*

un contributo per questo libro, condividendo con loro l'idea che la ricorrenza dell'anniversario della Costituzione italiana del 1948 non possa riguardare solo l'atto normativo, quanto l'identità che lo Stato costituzionale assume per effetto delle trasformazioni che nel tempo conosce.

Il diritto costituzionale, unitamente alla storia costituzionale, può così contribuire a chiarire alcuni di quei nessi fondamentali che consentono di cogliere i movimenti profondi che si compiono sotto la crosta degli eventi. Nessi che, se restano opachi, impediscono di interpretare le trasformazioni cui è soggetto lo Stato costituzionale nel nuovo millennio.

Non è tanto e solo l'intento celebrativo che ci ha indotti ad avviare un confronto sullo stato della Costituzione repubblicana, dunque, quanto l'esigenza di leggere, attraverso i segni del tempo, i mutamenti dell'ordine materiale e del modo stesso in cui quest'ordine è inteso, percepito e condizionato dagli attori politici e sociali. Per tornare a riflettere, a questo nuovo tornante, «sulle “domande di senso” della nostra Costituzione» [Luigi Lacchè].

E se è certamente vero che la ricorrenza della Costituzione non è stata qui intesa come l'anniversario di una persona vivente, ma di uno Stato costituzionale, il contributo all'evoluzione della scienza giuridica realizzato grazie agli studi qui pubblicati è comunque la metafora di un preziosissimo regalo, di cui siamo grati alle autrici e agli autori.

Il libro si divide in due parti.

Nella prima, *1848-1918/1948-2018: corsi e ricorsi storici*, vengono presi in considerazione i corsi e ricorsi storici dei due settantenni, nelle loro similitudini e nelle loro differenze, dal punto di vista della storia delle costituzioni (Luigi Lacchè), della storia delle idee (Ugo De Siervo), della storia delle istituzioni (Antonio Mastropaolo), della storia dei riti (Ines Ciolli).

La seconda parte, *Settant'anni di Costituzione: storia e prospettive costituzionali*, è dedicata a un'analisi in chiave storica e prospettica del costituzionalismo contemporaneo, con particolare attenzione a temi cruciali, quali le idee costituzionali di Europa (Stefania Ninatti), l'uso della storia nella giurisprudenza costituzionale (Federico Alessandro Goria), le ultime parole della Costituzione (Jörg Luther) e, guardando al futuro prossimo, il destino dei fondamenti della nostra Repubblica, e del lavoro in particolare (Mario Dogliani).

*Luca Geninatti Satè, Jörg Luther  
Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina*