



Copyright © 2009 by



ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA  
E DELL'ETÀ CONTEMPORANEA NELLA PROVINCIA DI PISTOIA

**I.S.R.Pt EDITORE**

Piazza S. Leone, 1 - 51100 Pistoia

Tel e Fax 0573 32578

Il logo dell'Istituto è opera del pittore pistoiese Paolo Tesi e raffigura il monumento equestre a Garibaldi situato nell'omonima piazza cittadina.

Traduzioni, saggi e articoli editi su QF non esprimono necessariamente il punto di vista della redazione, impegnando unicamente gli autori dei testi, che vengono pubblicati al fine di arricchire, attraverso l'informazione, la conoscenza di una memoria storica che QF vuole preservare portandola alla valutazione e alla comprensione critica delle nuove generazioni.



# QF

Quaderni di Farestoria - Lucca

## Sommario

### *Introduzione*

	BERTO GIUSEPPE CORBELLINI ANDREOTTI PRESIDENTE DELL'ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA E DELL'ETÀ CONTEMPORANEA IN PROVINCIA DI LUCCA	5
SAULLE PANIZZA	OSSERVAZIONI SULL'USO DI RIFERIRSI, NELLE PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE E DI REVISIONE COSTITUZIONALE, ALLA (INTERA) PARTE II DELLA COSTITUZIONE	7
RICCARDO MAFFEI	DALL'EMERGENZA ALLA LIBERAZIONE	29
NICOLA LAGANÀ	DOPO APPENA 63 ANNI CONFERIMENTO DELLA CITTADINANZA ONORARIA DELLA CITTÀ DI LUCCA ALLA MEMORIA DEL COLONNELLO SHERMAN E DEL CAPITANO GANDY	39



## INTRODUZIONE

# □La Costituzione indebolita□

Berto Giuseppe Corbellini Andreotti

*Presidente*

DELL'ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA  
E DELL'ETÀ CONTEMPORANEA IN PROVINCIA DI LUCCA

Il nucleo centrale della sezione della rivista curata dall'Istituto Storico della Resistenza di Lucca □ formato da un importante studio del prof. Saulle Panizza, ordinario di diritto costituzionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, dal titolo □ Osservazioni sull'uso di riferirsi, nelle proposte di legge costituzionale e di revisione costituzionale, alla parte II della costituzione □

Panizza, oltre ad essere un apprezzato ed autorevole studioso, □ un nostro collaboratore e si □ distinto, in questi anni, per un'azione continua e sistematica di divulgazione della nostra costituzione e di iniziative di educazione alla cittadinanza con numerosi interventi nelle scuole del nostro territorio e con la pubblicazione di un prezioso libro □ Ragazzi, che Costituzione! □ con l'Editore Plus di Pisa giunto adesso alla seconda edizione, dopo il successo ottenuto tra gli specialisti e i lettori comuni.

Il lavoro di Panizza che abbiamo l'onore di presentare □ stato scritto su nostra richiesta e, nella sua profonda competenza e nell'articolazione rigorosa e tecnicamente puntuale del linguaggio e delle argomentazioni, dimostra quanto segue:

- 1) La ripartizione del testo della Costituzione repubblicana non □ basata su una gerarchia di momenti, di sezioni, di titoli, di articoli.

La Costituzione ha un'organicità □ una coesione, una coerenza interna per cui □ arbitrario e assurdo dividerla, smontarla e indicare ordini di priorità. Come disse La Pira: □ [ □ ] *La Costituzione deve essere un libro e quindi deve essere costituita da capitoli organicamente collegati gli uni agli altri.*»

- 2) E' artificiosa, errata, fonte di equivoci e di pericoli in particolare la distinzione tra la I parte (gli articoli 1-12 con i principi fondativi e i valori ispiratori) che tutte le forze politiche attuali dichiarano di riconoscere e di voler mantenere intatta e la II parte (l'ordinamento della repubblica, i rapporti tra il cittadino e il potere, ecc) che invece potrebbe essere corretta, modificata anche in larga misura.

Le due parti invece si corrispondono, si richiamano e si integrano; ad esempio se, nella II parte, si stabilisce che alcune cariche dello stato non possono essere

oggetto d'indagine giudiziaria per tutta la durata del loro mandato, si colpisce evidentemente l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge tutelata nella I parte all'articolo 3.

- 3) La legge costituzionale n°1 del 1993, che istituì la prima Commissione bicamerale per l'elaborazione di riforme costituzionali escludendo la I parte ha creato un precedente rischioso ed ha di fatto diminuito la forza delle garanzie costituzionali, con la rottura del procedimento di revisione fissato dall'articolo 138.
- 4) La storia successiva delle vicende parlamentari ha registrato due avvenimenti traumatici: l'approvazione a stretta maggioranza della riforma del titolo V della parte II nel 2001 (con i soli voti del centro sinistra) e la riforma organica del 2005 (con i soli voti del centro destra) poi cancellata dal referendum popolare. Sono state due operazioni sciagurate sia pure in percentuale diversa, che hanno sortito l'effetto di "vulnerare" il senso stesso della Costituzione, quasi fosse una qualunque legge che "[ ] ogni nuova maggioranza pu[ ]riplasmare a proprio piacere».
- 5) "[ ] L'insistita proposta di modifica dell'intera parte II, con inverosimile e irrealistica salvezza di tutto il resto (e in particolare della parte I), ha fortemente compromesso l'unitarietà del testo costituzionale».
- 6) Sottoscriviamo tutte le argomentazioni di Saulle Panizza ed aggiungiamo, per quanto riguarda la nostra attività ed il nostro impegno, che non cesseremo di proclamare ad alta voce la necessità di difendere e valorizzare la Costituzione repubblicana del 1948 ed a contrastare ogni tendenza ad introdurre manipolazioni, stravolgimenti e svuotamenti di questo testo, consapevoli di compiere il dovere di essere fedeli al testamento che i centomila morti della guerra di Liberazione ci hanno indicato.

# Osservazioni sull'uso di riferirsi, nelle proposte di legge costituzionale e di revisione costituzionale, alla (intera) Parte II della Costituzione.

DI SAULLE PANIZZA

Sommario: 1. La struttura della Costituzione italiana e la distribuzione dell'articolato nei "principi fondamentali" nella Parte I e nella Parte II (oltre che nelle disposizioni transitorie e finali). La progressiva accentuazione, nel tempo, in sede di proposte di revisione costituzionale, della distinzione tra le disposizioni della Parte II e le altre. 2. Alla ricerca delle origini e del fondamento della differenziazione. 2.1. I lavori preparatori che condussero all'elaborazione del testo costituzionale. 2.2. Le vicende normative successive all'entrata in vigore del testo costituzionale fino ai primi anni Novanta. – 2.3. (*segue*) La diversa prospettiva introdotta a partire dalla l. cost. n. 1/1993. – 2.4. La difficoltà di contenere le stesse proposte di revisione costituzionale espressamente incentrate sulla Parte II della Costituzione all'interno del perimetro dichiarato. 3. I progetti di legge costituzionale presentati nei primi mesi della XVI legislatura e i vari riferimenti al concetto di "parte" in funzione di individuazione dell'oggetto della proposta revisione. 3.1. (*segue*) Sintesi dei dati che emergono dalla rilevazione e loro inquadramento nell'analisi precedentemente svolta. 4. Osservazioni conclusive.

*1. La struttura della Costituzione italiana e la distribuzione dell'articolato nei "principi fondamentali", nella Parte I e nella Parte II (oltre che nelle disposizioni transitorie e finali). La progressiva accentuazione, nel tempo, in sede di proposte di revisione costituzionale, della distinzione tra le disposizioni della Parte II e le altre.*

La struttura del testo della Costituzione italiana vigente si presenta ancora oggi secondo le medesime caratteristiche di quello approvato dall'Assemblea costituente ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948. Esso si articola, com'è noto, in quattro segmenti: il primo, denominato "principi fondamentali", racchiude gli artt. da 1 a 12; il secondo, denominato "Parte I "Diritti e doveri dei cittadini", comprende gli artt. da 13 a 54 (e si snoda in quattro Titoli, disciplinanti i rapporti rispettivamente *civili, etico-sociali, economici e politici*); il terzo, denominato "Parte II "Ordinamento della Repubblica", va dall'art. 55 all'ultimo degli articoli numerati secondo la numerazione araba, vale a dire il 139 (svolgendosi in sei Titoli "Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura,

*Regioni Province e Comuni, Garanzie costituzionali* (alcuni dei quali ulteriormente suddivisi in Sezioni); l'ultimo è rappresentato dalle "Disposizioni transitorie e finali", un corpo costituito da diciotto disposizioni numerate secondo la numerazione romana. Ciascuno di tali segmenti, così come ovviamente ciascuna delle disposizioni costituzionali, è stata oggetto di puntuale e specifico approfondimento, così come si ricava dall'esame dei vari commentari della Costituzione (1).

Prescindendo dai singoli articoli e dal loro contenuto e concentrando, invece, l'attenzione sulla struttura, e dunque sulle partizioni del testo, una particolare analisi hanno ricevuto soprattutto i *principi fondamentali* e le *disposizioni transitorie e finali*. I primi per la natura di fondamento dell'intero testo costituzionale (2) e allo scopo di verificare se tutti e 12 gli articoli ivi richiamati contengano effettivamente i principi basilari del sistema, se essi esauriscano la categoria o se altri possano o debbano individuarsi in ulteriori disposizioni, considerate singolarmente o negli eventuali reciproci rapporti (anche alla luce della possibile valorizzazione del significato dell'espressione "principio" in contrapposizione all'espressione "regola"). Le seconde soprattutto al fine di riconoscere le peculiarità e la qualità dei materiali normativi in esse racchiusi, se di natura finale ovvero transitoria, oltre ad esaminarne le connessioni con altri articoli contenuti nei primi tre segmenti della Carta (3).

---

1 V., a titolo d'esempio, il *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma; nonché R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

2 Sulla volontà di considerare tali principi non solo quali parti integrative della costituzione ma di porli a base delle altre, conferendo loro diretta ed immediata efficacia normativa nei confronti sia del legislatore sia di ogni altro soggetto, ed anzi efficacia potenziata, di "superlegalità costituzionale", v. C. MORTATI, *Costituzione. I. Costituzione dello Stato: b) Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 139 ss., e, in particolare, 214, secondo cui essa "fresa palese dal rigetto della proposta, che pure era stata formulata, di trasferirli in un "preambolo" proprio nell'intento di eliminare la possibilità di dubbi sul carattere da attribuire loro, analoghi a quelli sorti in passato in Francia a proposito delle Dichiarazioni dei diritti formulate in documenti distinti da quelli della costituzione".

3 La peculiarità della posizione delle disposizioni in questione era già evidente al momento della loro discussione e approvazione in Assemblea costituente. Si veda, ad es., a riguardo, il resoconto della seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947, sotto la presidenza del Presidente Terracini, allorché si approvò il testo dell'ultimo articolo della Costituzione ("la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale"): nel parlare di coronamento dei lavori, egli osservava che "è vero che avremo ancora da esaminare le norme transitorie, ma credo che ognuno di noi si renda conto che con la votazione di questa sera avremo concluso il testo fondamentale, quello destinato a tramandarsi. Le norme transitorie sono caduche e non faranno parte integrante della Costituzione della Repubblica italiana". Si veda, ancora, il resoconto della seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, sotto la presidenza del Presidente Terracini, quella in cui era posto all'ordine del giorno la votazione finale a scrutinio segreto della Costituzione, preceduta dall'intervento dell'on. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, incentrato sui principi fondamentali, sui diritti e doveri dei cittadini, sull'ordinamento della Repubblica (mentre non vi è cenno alle disposizioni transitorie e finali). Per un esame complessivo del significato delle disposizioni in parola, nel quadro costituzionale e alla luce della sua successiva evoluzione, v., per tutti, R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali. Premessa*, in AA. VV., *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA, cit., 1995, 1 ss.



Minor interesse ha forse suscitato, nell'insieme, sempre dal punto di vista della struttura del testo, la suddivisione in Parte I e Parte II dell'articolato della Carta (ulteriore rispetto ai primi 12 articoli), del resto piuttosto pacificamente inscrivibile nella scia della formulazione dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, sorta di atto di nascita del moderno costituzionalismo (*toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*) (4).

Appare, dunque, meritevole di essere indagata la circostanza che la distinzione tra Parte II e altre parti, specie tra Parte II e Parte I, e correlativamente tra disposizioni contenute nell'una e nell'altra parte, con significative ricadute anche in ordine alla possibilità, ai modi e ai limiti della loro revisione, abbia finito per ricevere una marcata valorizzazione a distanza di decenni dall'entrata in vigore della Costituzione, in corrispondenza con la prolungata fase dei tentativi di riforma del testo, originata attorno alla metà degli anni Settanta del Novecento e che si trascina ancora ai nostri giorni (5). La massima espressione di ciò si è avuta, in particolare, con i tentativi (sia pur infruttuosi) di revisione posti in essere attraverso le due ben note commissioni bicamerali degli anni Novanta, la "De Mita-Iotti" (1993) e la "D'Alema" (1997), dichiaratamente incentrati su progetti di revisione organica della Parte II della Costituzione. A distanza di alcuni anni, un altro tentativo di modifica dell'intera seconda parte della Costituzione si sarebbe avuto, più recentemente, nel corso della XIV legislatura, con il testo sovente ricordato come "bozza dei quattro saggi" o "bozza di Lorenzago" approvato nella sua versione definitiva dal Parlamento (in seconda deliberazione con la maggioranza assoluta, ma non dei due terzi) sul finire del 2005, poi bocciato dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.

Volendo sintetizzare, per quanto qui interessa, quelle esperienze, si può osservare come il dibattito e più in generale il cammino delle riforme nel nostro Paese abbia prodotto, tra i suoi effetti, anche quello di marcare in maniera netta la distinzione tra Parte II e altri segmenti del testo, specie tra Parte II e Parte I della Costituzione, più di

---

4 Per un primo inquadramento del significato, v. A. PIZZORUSSO, *La costituzione come norma giuridica* ed E. RIPEPE, *La costituzione "nel senso del costituzionalismo"*, entrambi in S. PANIZZA (a cura di), *Ragazzi, che Costituzione!*, Pisa, 2006, 13 e 17 (ora in *Ragazzi, che Costituzione!*, seconda ed., Pisa, 2009, 19 e 23). Rispetto a questi canoni del costituzionalismo, meno coerente appariva, oltre che meno razionale in sé, la struttura dello Statuto albertino, dove la parte dei diritti e doveri era come incastonata, con nemmeno una decina di articoli (24-32), tra le disposizioni (senza titolo) sul Re e la Corona (1-23) e quelle ulteriori di organizzazione (Senato: 33-38, Camera: 39-47, disposizioni comuni alle due camere: 48-64, ministri: 65-67, ordine giudiziario: 68-73), con i titoli finali dedicati alle disposizioni generali (74-81) e a quelle transitorie (82-84).

5 Per una sintetica ricostruzione delle vicende della Costituzione repubblicana, con il susseguirsi dei tentativi di riforma, v., volendo, S. Panizza e R. Romboli, *Introduzione a La Costituzione italiana*, Pisa, 2008, 3 ss.; un affresco del dibattito sulle riforme apertosi alla fine degli anni Settanta e aggiornato fino alle vicende contemporanee, condotto dal particolare angolo visuale della forma di governo, è quello di L. Elia, *Forma di governo e revisione costituzionale (dopo le elezioni politiche del 13-14 aprile 2008)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (ora in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Bari, 2009).

quanto non fosse dato riscontrare in precedenza.

A livello anche di molti addetti ai lavori, in particolare attori istituzionali, nonché di larghissimi settori della pubblica opinione, la riflessione sembra aver proceduto secondo binari riassumibili nel modo che segue. Premesso che l'indicazione dei diritti (e dei doveri) dei cittadini identifica, com'è ordinariamente riconosciuto, i fini dello Stato, laddove l'organizzazione del potere traduce gli strumenti per perseguirli, il quadro valoriale (dei principi fondamentali oltre che) della Parte I della Costituzione italiana del 1948 mantiene fundamentalmente intatta la sua validità, non potendosi immaginare riscritture, ma, semmai, semplici interventi correttivi, e tendenzialmente solo in chiave di ampliamento o di miglior garanzia dei diritti; ciò che non pare più adeguato ai tempi, invece, l'ordinamento della Repubblica, soprattutto (ma non solo) nella forma di governo (e nell'articolazione territoriale del potere), incapace di rispondere in misura soddisfacente alle mutate esigenze. Come conseguenza, largo spazio a proposte di riforma costituzionale che, senza intaccare (i principi fondamentali e) la Parte I, siano in grado di modificare (tutti) i congegni di distribuzione del potere pubblico, mirando in particolare a semplificare e velocizzare i meccanismi di decisione pubblica e a conseguire una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione di governo.

Come era prevedibile, questa accentuata differenziazione specie tra Parte I e Parte II della Costituzione ha spesso finito, da un lato, per ideologizzarsi, e, dall'altro, per produrre vere e proprie forzature, in varie direzioni, arrivandosi a sostenere che «nulla» possa o debba essere modificato se contenuto nella prima e che «tutto» possa o debba esserlo se appartenente alla seconda <sup>(6)</sup>.

Scopo di queste pagine è indagare se l'effetto prodottosi in concreto a seguito di quelle vicende storiche sia sorretto da un qualche fondamento sufficientemente solido

---

6 Sui limiti alla modificabilità delle varie parti della Costituzione, con approfondimento anche dei profili metodologici, nonché sulla connessione con i principi fondamentali e il significato complessivo della Carta, v., tra gli altri, E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995; A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Diritto Pubblico*, 1997, 581 ss.; per una critica alla tesi, troppo spesso ripetuta come se fosse indiscutibile, secondo la quale sarebbe comunque opportuno (e per certi versi necessario) considerare imm modificabile la prima parte della Costituzione v., ad es., F. PIZZETTI, *Cambiamento, riforma o evoluzione della Costituzione?*, in *Biblioteca della libertà*, 1994, n. 127, 149 ss. e, in particolare, 163, secondo il quale «continuare a considerare come un «dato» indiscutibile (per di più ambigualmente definito talvolta come un «dato politico», talvolta come «dato giuridico») l'immodificabilità della prima parte della Costituzione rappresenta, sia sul piano concettuale che su quello storico e su quello stesso della opportunità politico-istituzionale attuale, un grave limite del dibattito in corso»; recentemente, da prospettive differenti, v., tra gli altri, V. ONIDA, *I sessant'anni della Costituzione italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2008, che non solo riconosce nella parte sui diritti della Costituzione un documento non certo obsoleto o estraneo alla grande corrente del costituzionalismo europeo o mondiale, ma reputa che anche la seconda parte rechi quella medesima impronta; e B. CARAVITA DI TORITTO, *Il dibattito sulla Costituzione e le riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2008, il quale, contestata l'idea mitologica di intangibilità dei testi costituzionali, dichiara di riferirsi non alla sola seconda parte, ma a tutta la Costituzione, reputando «un'operazione poco democratica e molto rischiosa» quella di congelare il testo della Costituzione (dello stesso A., v. pure *Modifichiamo anche la prima parte*, in D. MESSINA, *Salviamo la Costituzione italiana*, Milano, 2008, 87 ss.).

e in grado di supportare la netta distinzione tra i vari segmenti della Costituzione e soprattutto tra Parte I e Parte II e di giustificare le varie conseguenze che ne derivano o che da taluni se ne vorrebbero ricavare. Nell'ipotesi che, anticipando le conclusioni, tale fondamento non si riesca a rinvenire, si suggerirò modestamente, sul piano pratico, di mitigare il rilievo di quella distinzione, cominciando con l'abbandonare il richiamo alle *parti* e, secondo quel che più spesso accade, alla (intera) Parte II almeno nelle proposte di revisione costituzionale che vengono presentate in Parlamento, stante che, come si dirà, sembra registrarsi una opposta prassi assai diffusa e, a giudizio di chi scrive, non particolarmente felice.

## 2. *Alla ricerca delle origini e del fondamento della differenziazione.*

Prima di procedere al riscontro della prassi da ultimo accennata, conviene, dunque, esaminare il fondamento della differenziazione tra le (disposizioni contenute nelle) varie parti della Costituzione, e quanto solide siano le basi su cui esso poggia, alla luce sia del dato storico sia dell'interpretazione e delle vicende normative e applicative che si sono susseguite.

### 2.1. *I lavori preparatori che condussero all'elaborazione del testo costituzionale.*

L'elaborazione del testo costituzionale ad opera dell'Assemblea costituente non sembra mostrare, in realtà, grandi appigli in grado di valorizzare fino ad irrigidire la differenziazione tra le varie parti della Costituzione (?).

La Commissione per la Costituzione o «Commissione dei settantacinque» che l'Assemblea costituente incaricò, com'è noto, della redazione di uno schema, fu ripartita in tre sottocommissioni, la prima chiamata ad occuparsi dei diritti e doveri dei cittadini, la seconda dell'ordinamento costituzionale della Repubblica (poi suddivisa in due sezioni, una per il potere esecutivo, una per il potere giudiziario), la terza dei diritti e doveri economico-sociali. Il lavoro separato e non sempre privo di contrasti tra i vari organismi suggerì, poi, la costituzione di un Comitato di redazione o «Comitato dei

---

7 Per un esame dettagliato, v. il classico V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, 1976; i testi dei lavori preparatori, le relazioni e proposte presentate, le sedute in cui il progetto è stato esaminato e approvato sono consultabili sul sito del Parlamento ([www.camera.it](http://www.camera.it)). Già osservando un testo ancora più risalente, lo schema sommario di Costituzione predisposto come guida alla discussione sulle direttive di massima del progetto di Costituzione (v. in particolare la seduta della Commissione per la Costituzione di giovedì 28 novembre 1946), si noterà ad es., accanto alla previsione di quattro Parti (Disposizioni generali, Diritti e doveri dei cittadini, Organizzazione costituzionale della Repubblica, Disposizioni finali e transitorie), la collocazione dei diritti di referendum e di iniziativa legislativa popolare (oggi artt. 71 e 75) all'interno dei rapporti politici, e dunque dei diritti e doveri. Per la conclusione secondo gli stessi attori costituenti non erano parsi conferire alle partizioni molti altri significati, che non fosse quello della semplificazione e dell'ordinato svolgimento delle discussioni e della stesura dei testi v. V. ANGIOLINI, *Le due parti della Costituzione e i "principi fondamentali"*, in AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, cit., 617 ss.

18 □ cui si deve la suddivisione e la sistematizzazione delle formulazioni approvate. Si trattava di quasi duecento articoli, confluiti e variamente aggregati nel Progetto di Costituzione della Repubblica italiana che sarebbe stato presentato alla presidenza dell'Assemblea costituente alla fine del gennaio 1947.

Tale Progetto si presentava composto di 131 articoli più 9 disposizioni finali e transitorie <sup>(8)</sup>. L'ossatura, per così dire, richiamava quella che sarebbe poi stata la versione della Costituzione definitivamente approvata, sia pure con alcune differenze, la più rilevante delle quali, sotto il profilo della struttura e della titolazione delle parti del testo, riguardava i primi articoli, definiti non "principi fondamentali" ma "disposizioni generali" □

Ebbene, se si mette a confronto il Progetto con il testo della Costituzione poi approvato, non si mancherà di notare, accanto a larghe corrispondenze, anche la presenza di una serie di divergenze. In particolare, per quanto qui maggiormente interessa, può osservarsi la circostanza per cui si danno casi, in fondo abbastanza numerosi e significativi, di disposizioni che sono, per così dire, transitate da un segmento all'altro del testo nel corso della fase di discussione e approvazione, ciò che suggerisce una sorta di "permeabilità" tra i medesimi.

Lo si riscontra per disposizioni che poi sarebbero state definitivamente consacrate nei Principi fondamentali della Costituzione.

L'art. 4 Cost. trova corrispondenza nell'art. 31 del Progetto <sup>(9)</sup>, traducendo così un passaggio dai diritti e doveri dei cittadini (rapporti economici) ai principi fondamentali.

L'art. 5 Cost. trova corrispondenza nell'art. 106 del Progetto <sup>(10)</sup>: passaggio dall'ordinamento della Repubblica (Titolo V, le regioni e i comuni) ai principi fondamentali.

L'art. 9 Cost. trova corrispondenza nell'art. 29 del Progetto <sup>(11)</sup>: passaggio dai diritti e doveri dei cittadini (rapporti etico-sociali) ai principi fondamentali.

L'art. 10 Cost. trova corrispondenza nell'art. 11 del Progetto <sup>(12)</sup>: passaggio dai

---

8 Esso risultava così composto: Disposizioni generali (artt. 1-7); Parte I □ Diritti e doveri dei cittadini (artt. 8-51), suddivisa in quattro Titoli; Parte II □ Ordinamento della Repubblica (artt. 52-131), suddivisa in sei Titoli; Disposizioni finali e transitorie (I-IX).

9 □ La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società □ conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta.

L'adempimento di questo dovere □ coalizione per l'esercizio dei diritti politici. □

10 □ La Repubblica italiana, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali.

Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo.

Adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. □

11 □ I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio. □

12 □ La condizione giuridica dello straniero □ regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati interna-

diritti e doveri dei cittadini (rapporti civili) ai principi fondamentali.

Se ne ha quindi una prova, di particolare rilievo ai nostri fini, in relazione a una disposizione della Parte I della Costituzione: l'art. 24 Cost. trova, infatti, corrispondenza (oltre che nell'art. 19, anche) nell'art. 100-*bis* del Progetto, inverando, dunque, una ipotesi di passaggio dalla Parte II alla Parte I. Nello specifico, durante la seduta pomeridiana di mercoledì 26 novembre 1947 (presidenza del Presidente Terracini), dopo la discussione e l'approvazione dell'art. 100 del Progetto ("L'autorità giudiziaria può disporre direttamente dell'opera della polizia giudiziaria", che sarebbe poi confluito nell'art. 109 Cost.), si passò all'esame di un articolo aggiuntivo del seguente tenore: "Lo Stato assicura, con una sua avvocatura, la difesa ai non abbienti, in ogni grado di giurisdizione."

La discussione si incentrò molto, non casualmente, con il collegamento rispetto all'art. 19 del Progetto, all'epoca già approvato<sup>(13)</sup>, e significato ancora maggiore pare assumere la circostanza per cui, allorché uno degli interventi preannunciava voto a favore con una sola riserva per quanto riguarda il suo collocamento, il Presidente replicò, in termini molto sintetici: "Sta bene; non questione di immediata importanza"<sup>(14)</sup>.

Permeabilità tra un segmento e l'altro della Costituzione che risulta confermata, infine, anche per disposizioni poi incluse nella Parte II della Costituzione.

Sia l'art. 91 sia l'art. 93 Cost. trovano corrispondenza nell'art. 51 del Progetto<sup>(15)</sup>, sancendo un passaggio dai diritti e doveri del cittadino (rapporti politici) all'ordinamento della Repubblica.

## 2.2. *Le vicende normative successive all'entrata in vigore del testo costituzionale fino ai primi anni Novanta.*

Dopo aver esaminato il profilo storico risalente alla fase di elaborazione del testo costituzionale, conviene ora riflettere sulle vicende, in primo luogo normative, successive al 1948, sempre allo scopo di verificare la sussistenza di elementi che depongono, o meno, a favore di una marcata differenziazione tra le parti della Costituzione.

Non pare particolarmente produttivo, invece, soffermarsi qui sui profili di inter-

---

zionali.

Lo straniero al quale siano negate nel proprio paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio italiano.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici."

13 □ Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

La difesa □ diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.□

14 □ L'Assemblea avrebbe di lì a poco approvato la formulazione: "La Repubblica assicura mediante apposite istituzioni la difesa ai non abbienti in ogni grado di giurisdizione□, che nel testo definitivamente approvato sarebbe divenuta il 3° comma dell'art. 24 Cost. (□ Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione□).

15 □ Il Capo dello Stato, i membri del Governo, i Presidenti delle Deputazioni regionali, i magistrati, le forze armate e quelle assimilate, prima di assumere le loro funzioni prestano giuramento di fedeltà alla Costituzione ed alle leggi della Repubblica.□

pretazione del testo.

Per un verso, infatti, come per tutti gli altri testi normativi, valgono le regole di interpretazione comunemente accettate e riconosciute e ci si può condurre, alternativamente, ad assegnare un preciso significato alle partizioni del testo, proprio perché previste, e a rimarcarne l'autonomia, ma anche ad evidenziare le intime connessioni esistenti tra esse. E così, semplificando, se non è certamente privo di significato che una disposizione sia collocata tra i principi fondamentali o nella Parte I o nella II o nelle disposizioni transitorie e finali, almeno altrettanto rilevante è la circostanza che essa appartenga, con tutte le altre, al medesimo testo, espressione, come tale, dell'unica volontà costituente dell'organo che redasse il testo.

Per altro verso, trattandosi di una carta costituzionale, è noto come l'interpretazione sistematica assuma un significato e una pregnanza del tutto particolari se paragonata ad altri normativi, e come non vi sia praticamente disposizione costituzionale che non possa e debba essere letta e interpretata unitamente e alla luce di altri precetti costituzionali (talora degli altri precetti), spesso contenuti in altre partizioni del documento. Questo vale tanto in una dimensione che potremmo definire "micro" (a livello di relazioni che intrattengono tra loro le singole disposizioni del testo), quanto in una prospettiva macro e di sistema, che coinvolga le (grandi) partizioni del testo<sup>(16)</sup>.

Lasciando sullo sfondo, dunque, i profili interpretativi e cercando di registrare gli aspetti più rilevanti della evoluzione normativa, si può ricordare quanto segue.

In primo luogo, occorre dire che l'attività di revisione costituzionale si è (normalmente) avuta nelle prime dieci legislature, appuntandosi più spesso su disposizioni contenute nella Parte II, ma coinvolgendo, in vero, sul piano strutturale, tutti e quattro i segmenti della Carta, sempre con interventi puntuali e destinati ad incidere su singoli istituti o su specifiche disposizioni (talora in via interpretativa e senza novella del testo).

Tralasciando quelle emanate in attuazione di apposite riserve di legge costituzionale e a integrazione della Carta, dopo il 1948 e fino ai primi anni Novanta leggi di (vera e propria) revisione costituzionale si sono avute nel 1958, nel 1963, nel 1967, nel 1989, nel 1991 e nel 1992, trattandosi, come da più parti rilevato, di modeste correzioni, di limitato rilievo politico e quasi sempre dettate da ragioni occasionali o di tipo con-

---

16 Osserva in generale E. RIPEPE, *La costituzione "nel senso del costituzionalismo"*, cit., 30, che «tra l'indicazione dei diritti (e dei doveri), dei cittadini, e in generale dei fini dello Stato, da una parte, e l'organizzazione dei poteri pubblici, dall'altra, non può non esserci in effetti un nesso assai stretto» e che «la peculiarità di una costituzione, da questo punto di vista, non consiste mai solo nei fini prescelti, né mai solo nei mezzi adottati per perseguirli, ma nella particolare connessione che essa comporta tra mezzi e fini». Per una suggestiva immagine a proposito delle connessioni tra le parti del testo evocata nel corso del dibattito in Assemblea costituente, si veda il resoconto della seduta del 28 novembre 1946 della Commissione per la Costituzione, e in particolare l'intervento dell'on. La Pira, il quale osservava che «la Costituzione deve essere un libro e quindi deve essere costituita da capitoli organicamente collegati gli uni agli altri» intorno a un fine, che egli identificava nella persona umana.



tingente. Ecco, nel dettaglio, gli articoli interessati: 10 e 26 (l. cost. 21 giugno 1967 n. 1); 56 (l. cost. 9 febbraio 1963 n. 2); 57 (ll. cost. 9 febbraio 1963 n. 2 e 27 dicembre 1963 n. 3); 60 (l. cost. 9 febbraio 1963 n. 2); 79 (l. cost. 6 marzo 1992 n. 1); 88 (l. cost. 4 novembre 1991 n. 1); 96, 134 e 135 (l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1); 131 (l. cost. 27 dicembre 1963 n. 3); 135 e VII disp. trans. e fin. (l. cost. 22 novembre 1967 n. 2); XI disp. trans. e fin. (l. cost. 18 marzo 1958 n. 1).

In questo arco di tempo, dunque, gli interventi di revisione hanno riguardato, in maniera marginale, i principi fondamentali e la Parte I (artt. 10 e 26, ma senza una modifica testuale in senso stretto) nonché le disposizioni transitorie e finali (VII e XI), appuntandosi maggiormente sulla Parte II, ma sempre con carattere di puntualità (mai di organicità).

Altro dato normativo di un qualche rilievo nel periodo considerato è l'approvazione della l. n. 352/1970 (*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*). Nel disciplinare, nel proprio Titolo I, il referendum previsto dall'art. 138 Cost., l'attuazione legislativa del disposto costituzionale non contiene alcun elemento che sottolinei o sia comunque in grado di valorizzare una qualche differenza di trattamento tra disposizioni a seconda della loro collocazione<sup>(17)</sup>.

Né sembrano potersi ricavare elementi in tal senso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di revisione della Carta (e dunque in riferimento alla Parte II, Titolo VI, Sezione II: artt. 138-139)<sup>(18)</sup>.

Secondo l'art. 138 Cost., com'è noto, lo stesso Parlamento, titolare del potere di legislazione ordinaria, può procedere alla revisione costituzionale attraverso due successive deliberazioni (anziché una) da parte di entrambe le Camere, con intervallo non minore di tre mesi tra la prima e la seconda approvazione, la quale ultima deve avvenire a maggioranza assoluta (anziché relativa). La decisione del Parlamento può essere sottoposta, dietro richiesta di un quinto dei membri di una Camera, di 500.000 elettori o di cinque consigli regionali, al giudizio del corpo elettorale, che dovrà approvarla con la maggioranza favorevole dei voti validi, altrimenti la legge di revisione non entrerà in vigore. È invece esclusa la possibilità di fare ricorso al referendum oppositivo

---

17 Il principale problema che si è posto, semmai, è quello della compatibilità dello strumento referendario con un progetto organico di revisione costituzionale. Sulla separazione concettuale tra *revisioni costituzionali* (modifiche puntuali e mirate di singoli precetti costituzionali) e *riforme* (modifiche organiche: non ammesse, per l'alterazione che comportano sull'equilibrio costituzionale), v., tra gli altri, E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 39 ss. e, in particolare, 42; sul fatto che il riferimento nella procedura ordinaria di revisione prevista dai primi due commi dell'art. 138 Cost. al referendum popolare comporti che la legge di revisione deve avere necessariamente un contenuto unitario ed omogeneo, tale cioè da risultare idoneo ad essere sottoposto a referendum, v. R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, id., 85 ss. e, in particolare, 89-90.

18 Per un inquadramento del tema, v. U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 1 ss. e G. GROTTANELLI DE SANTI, *I principi supremi come limite alla revisione costituzionale*, id., 17 ss.

allorché la legge di revisione sia stata approvata dal Parlamento con la maggioranza (particolarmente) qualificata dei due terzi dei componenti.

Peraltro, la procedura aggravata di revisione non consente di modificarne qualsiasi parte o disposizione, in quanto ormai unanimemente accolta l'idea secondo cui, mentre la Costituzione pone un ordine totale, la revisione adatta alle nuove esigenze l'una o l'altra norma, o istituto, senza alterare le linee fondamentali dell'insieme. Per questo, nel contesto di una costituzione si ritrova sempre un residuo di immodificabilità che si pone come espressione del potere costituente e nello stesso tempo come indice della limitatezza del potere di revisione, in quanto costituito. La dottrina costituzionalistica ha in proposito da tempo elaborato due serie di limiti alla revisione costituzionale: a) una prima che comprende quelli che sono definiti limiti "espliciti", in quanto stabiliti espressamente dalla Costituzione e quindi da questa direttamente ricavabili, vale a dire soprattutto la forma repubblicana che non può essere oggetto di revisione costituzionale" (art. 139) e i diritti fondamentali dell'uomo, in quanto definiti "inviolabili" (art. 2); b) una seconda relativa invece a quelli che sono chiamati limiti "impliciti", in quanto ricavabili dal quadro complessivo dei principi costituzionali e identificati per lo più nei principi e nei valori che caratterizzano la nostra forma di stato e nel concetto di "costituzione materiale", inteso qui come nucleo "duro", immodificabile della nostra Costituzione.

La modifica sostanziale o la eliminazione di certi principi, considerati dal costituente della massima importanza e caratterizzanti la Carta costituzionale, creerebbe una situazione di incompatibilità tale da non consentire di continuare a far riferimento alla scelta costituente, anche quando, in ipotesi, molte altre disposizioni della Costituzione fossero conservate e continuassero ad avere efficacia.

L'esistenza di limiti alla revisione costituzionale è stata affermata con estrema chiarezza anche da parte della Corte costituzionale, la quale, con la sent. n. 1146/1988<sup>(19)</sup>, ha avuto modo di precisare che "[ ] la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati tra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

Al di là del rilievo e dell'importanza della pronuncia in quanto tale, ciò che può essere ulteriormente segnalato, ai nostri fini, è come la Corte non faccia minimamente questione di struttura del testo, né attribuisca un qualche rilievo qualificato alle parti-

---

19 Vedila, ad es., in *Giur. cost.*, 1988, 5565, con osservazione di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, *id.*, 5570; si veda altresì la sent. n. 366/1991.



zioni del testo. Il che — come dire che questi — principi supremi — saranno ricavati dall'interprete (e particolarmente dalla Corte stessa) dall'esame del testo complessivamente inteso e individuati in virtù del solo elemento che questo o quell'articolo, questo o quel frammento normativo, esplicito o implicito, si ritenga appartenere all'essenza dei valori supremi dell'impianto costituzionale, e risulti qualificante del medesimo (20).

Non sembra esservi spazio per "parti" privilegiate, e nulla pare vietare che detti principi si ricavino da letture combinate dei materiali normativi (anche appartenenti a differenti "contenitori"). Nessun elemento, dunque, che consenta di privilegiarne l'estrapolazione a partire da un segmento o da un altro della Carta costituzionale (21).

### 2.3. (segue) *La diversa prospettiva introdotta a partire dalla l. cost. n. 1/1993.*

Sul piano normativo, un punto di svolta nella tematica del valore e del significato delle partizioni della Carta fondamentale — costituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1993. E — pur vero che essa era stata preceduta, nei quasi vent'anni precedenti, da una serie di iniziative che evidenziavano criticità e difficoltà di funzionamento delle istituzioni e dunque dell'ordinamento repubblicano quale delineato (principalmente) nella Parte II della Costituzione (22). Queste iniziative, tuttavia, non sortirono effetti concreti né si tradussero in proposte normative di modifica. Fu così che, dopo una discussione in ogni caso incanalata nei meccanismi di revisione previsti dalla Carta e nell'alveo del

---

20 Sullo spirito della Costituzione, identificantesi nei principi supremi in essa immedesimati, v. A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 9 ss. e, in particolare, 16, secondo il quale «esistono, infatti, nella Costituzione — nella prima come nella seconda parte di essa — una serie di enunciati dai quali risultano i valori intorno ai quali si — costituita e si costituisce, nel passato come nel presente, la comunità di persone che si riconosce in questo Stato» (corsivo aggiunto).

21 Nel soffermarsi sui problemi metodologici nel reperimento dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale osserva che «non può esservi un metodo che si sviluppi in termini puramente testuali, sebbene si debbano accogliere tutti i suggerimenti del testo» U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 23 ss. e, in particolare, 30 s.; a giudizio dell'Avv. Gen. — intitolazione di «principi fondamentali» — fornisce un buon indizio ma non — definitiva — esauriente — va — abbandonata la distinzione, cara al ceto politico ma spesso riecheggiata anche dai giuristi, tra prima e seconda parte della Costituzione: la prima — immodificabile — ; la seconda — mutabile a piacimento — e le «stesse disposizioni transitorie e finali non sempre sono modificabili».

22 Dopo gli inizi del dibattito, risalenti alla metà degli anni Settanta, il tema delle riforme istituzionali e costituzionali si sarebbe costantemente ripresentato in tutte le legislature, alimentato, con alterne fortune, da iniziative governative e parlamentari, ma talora anche del Presidente della Repubblica e di parti della società civile. Si possono ricordare, in sintesi, la formulazione di una serie di capisaldi programmatici, noti come il c.d. «decalogo», da parte dei governi guidati da Spadolini; l'istituzione, nel 1982, di due comitati di studio presso le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato (noti come «Comitato Riz» e «Comitato Bonifacio»), con il compito di valutare le molteplici proposte di riforma che si erano nel frattempo affacciate nel dibattito; il contributo di alcuni studiosi coordinati da Miglio — il c.d. Gruppo di Milano — con la pubblicazione, nel 1983, di una ricerca dal titolo «Verso una nuova Costituzione»; la Commissione Bozzi (dal nome del suo presidente), istituita mediante due omologhe mozioni di Camera e Senato del 12 ottobre 1983; il dibattito in Parlamento sulle riforme istituzionali, nel 1988; il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica nel giugno del 1991.

procedimento ordinario per ciò previsto dall'art. 138 Cost., ci si sarebbe avviati verso una fase di tentativi attraverso speciali procedure derogatorie, addirittura consacrate dall'approvazione di apposite leggi costituzionali. Di esse, la l. cost. n. 1/1993 fu appunto il primo caso (23).

Fin dall'estate del 1992, in apertura dell'XI legislatura, la Camera e il Senato deliberarono di istituire una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, composta di trenta deputati e trenta senatori, con il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la Parte II della Costituzione (in realtà nell'atto del Senato il riferimento «ai soli», per così dire, Titoli I, II, III, IV e V della Parte II) e i disegni di legge in materia elettorale presentati nella legislatura, e quindi di elaborare un progetto organico di revisione, comprensivo dei sistemi elettorali degli organi costituzionali (24). Si prevedeva, altresì, che entro sei mesi il Parlamento provvedesse, con legge costituzionale, a conferire alla Commissione poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione della Costituzione; ma i tempi in realtà si allungarono, e fu così che nel marzo 1993, attraverso due mozioni di analogo contenuto, Camera e Senato prorogarono l'attività della Commissione, fino a pervenire all'approvazione della l. cost. 6 agosto 1993 n. 1, contenente «Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale».

Tale legge costituzionale rappresentava, come fu fatto notare, un elemento di vera e propria rottura costituzionale, in quanto istitutiva di una procedura con carattere temporaneo, oltre che derogatorio una tantum rispetto all'art. 138 Cost., in particolare laddove prevedeva la sottoposizione obbligatoria del futuro progetto di legge costituzionale al referendum popolare, ciò che costituiva un marcato allontanamento dalla lettera e dallo spirito dell'art. 138 Cost., ai sensi del quale il referendum «soltanto eventuale (se non «raggiunta la maggioranza dei due terzi e solo se richiesto) e in tanto si può prospettare in quanto la proposta di modifica incontra una qualche disapprovazione, non essendo, pertanto, momento di integrazione della volontà del Parlamento, bensì di contrapposizione ad essa (c.d. natura oppositiva).

Nei fatti, la Commissione (nota come «De Mita-Iotti», dai nomi dei due presidenti succedutisi nell'incarico) arrivò alla formulazione di un progetto di revisione (peraltro incompleto), che venne però travolto dal nuovo scioglimento anticipato delle Camere

---

23 Per il testo della legge costituzionale e una nota bibliografica di commento, v. AA. VV., *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA, cit., 1995, 646 ss.; per il significato di svolta a essa attribuibile, v. A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, cit., 11 s.

24 La risoluzione della Camera e l'ordine del giorno del Senato istitutivi della Commissione si possono leggere in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, n. 1, 261 ss.; per una analisi in particolare procedurale di quella esperienza, v. V. LIPPOLIS, A. SPEZIALE, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: novità procedurali ed elementi per un bilancio*, id., 65 ss.

nel 1994, prodotto dal referendum elettorale dell'aprile 1993 e dalla conseguente riforma in senso prevalentemente maggioritario del sistema elettorale di Camera e Senato.

Ai nostri fini, in particolare, deve essere segnalato l'art. 1, 1° comma, della l. cost. n. 1/1993, che prevedeva espressamente l'elaborazione di un "progetto organico di revisione costituzionale relativo alla Parte II della Costituzione, ad esclusione della Sezione II del Titolo VI"<sup>(25)</sup>, nonché "progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

Come pure merita sottolineatura l'art. 1, 2° comma, che pareva qualificare, sia pure *en passant*, la Parte II della Costituzione quale una (sia consentito: banalissima) "materia"<sup>(26)</sup>.

In sostanza, con quest'atto per la prima volta si affermava normativamente, in una fonte di rango costituzionale, che l'intera Parte II della Carta (non solo era da rivedere ma) poteva e doveva essere modificata nel suo insieme, organicamente, e che ciò poteva e doveva avvenire lasciando inalterate le altre partizioni del testo costituzionale.

Il solco era tracciato, e in esso si sarebbero collocati, come detto, tutta una serie di interventi successivi, che si possono rapidamente richiamare.

La successiva legislatura, la XII, si sarebbe caratterizzata, più che mai nel passato, da iniziative di provenienza governativa, la più rilevante delle quali "rappresentata dall'istituzione, da parte del (primo) governo Berlusconi, subito dopo la sua nascita, di un "Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali" (c.d. Comitato Speroni, dal nome dell'allora ministro per le riforme istituzionali, che lo presiedeva), che non produsse, in ogni caso, alcun esito concreto.

Seguì quella che viene ricordata come "Bozza Fisichella" del gennaio 1996, concordata tra esponenti dei maggiori partiti, poi per "quasi immediatamente sconfessata e abbandonata"<sup>(27)</sup>. Da menzionare i quattro punti principali su cui si basava: forma di governo (1); regioni e federalismo (2); riforma del Parlamento (3); garanzie costituzionali nella democrazia maggioritaria e statuto dell'opposizione (4).

A seguire, fu la volta della l. cost. n. 1/1997, che proseguiva la strada già percorsa dalla l. cost. n. 1/1993 nel senso dell'istituzione di una commissione parlamentare bicamerale e soprattutto della scelta a favore di una procedura speciale in deroga al procedimento stabilito dall'art. 138 Cost.

---

25 Ben strana salvezza nel momento in cui l'art. 5, l. cost. n. 1/1993 prevedeva che "per la modificazione delle leggi costituzionale od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale si osservano le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione" e dunque in particolare l'art. 138 Cost.

26 Esso prevede, infatti, che i Presidenti dei due rami del Parlamento assegnino alla Commissione "i disegni di legge e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria relativi alle materie indicate, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale" (corsivo aggiunto).

27 Le vicende che condussero alla sua stesura e il testo possono leggersi in A. CARIOLA, *Le leggi dell'organizzazione costituzionale*, terza ed., Milano, 2006, 1297 ss.

La Commissione decise di costituire, a fini istruttori, quattro comitati, relativi, rispettivamente, alla forma di Stato, alla forma di governo, al sistema delle garanzie, e infine a Parlamento, fonti normative, nonché partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Al termine dei lavori seguì la discussione e la votazione, da parte della Commissione in seduta plenaria, dei testi predisposti, che si concluse il 30 giugno con l'approvazione di un progetto di riforma dell'intera Parte II della Costituzione<sup>(28)</sup>. A seguire, si aprirono i termini per la presentazione degli emendamenti, in vero moltissimi, che la Commissione esaminò dopo la pausa estiva, giungendo all'approvazione del progetto definitivo il 4 novembre 1997. A quel punto, però, causa il sorgere di dissensi tra le forze politiche relativamente ad alcuni aspetti fondamentali della riforma, la procedura fu bloccata, il progetto di legge costituzionale venne "insabbiato" e pochi mesi dopo la Camera decise formalmente di cancellarlo dal calendario e dall'ordine del giorno dei lavori.

Intervallata da puntuali modifiche costituzionali, che pure non sono mancate<sup>(29)</sup>, così come dalla riforma più organica mai approvata della Carta, quella del 2001 relativa all'intero Titolo V della Parte II, che ha determinato la riscrittura dell'intero impianto relativo a regioni, province e comuni, la nuova grande proposta complessiva di riforma organica della Parte II sarebbe stata quella approvata nel 2005 in Parlamento e bocciata a larga maggioranza dal referendum popolare dell'anno successivo.

Presentato sul finire del 2003, nel corso dei passaggi parlamentari il testo ha subito una serie di cambiamenti, sino ad arrivare alla versione definitivamente approvata nel novembre 2005 (articolato in sette *capi*, ciascuno, salvo l'ultimo, destinato ad apportare modifiche ad uno dei *Titoli* della Parte II della Costituzione, con 57 articoli, 5 dei quali contenenti disposizioni transitorie)<sup>(30)</sup>. In ogni caso, l'approvazione parlamentare, in

---

28 Esso riguardava, tra l'altro, l'ordinamento federale della Repubblica, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, l'organizzazione del Governo, la struttura del Parlamento, con il tentativo di superare la situazione di bicameralismo paritario, la disciplina delle fonti, con sostanziali modifiche concernenti in particolare le leggi parlamentari, il decreto-legge e il referendum, la pubblica amministrazione e le autorità amministrative indipendenti, la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, la giustizia, con un ridimensionamento della magistratura come potere dello Stato e del ruolo e delle funzioni del Csm, le diverse e maggiori competenze riconosciute alla Corte costituzionale, tali da far temere una morte per soffocamento della stessa.

29 E tra le quali mette conto segnalare, ai nostri fini, il doppio intervento di revisione costituzionale che ha riguardato gli artt. 48, 56 e 57 (ll. cost. 17 gennaio 2000 n. 1 e 23 gennaio 2001 n. 1, cui hanno fatto seguito ulteriori provvedimenti attuativi), prevedendosi nuove modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, e stabilendo che dodici deputati su seicentotrenta e sei senatori sui trecentoquindici elettivi siano assegnati alla circoscrizione estero. Appare significativa la circostanza che si sia trattato di due leggi di revisione costituzionale, la prima intervenuta, nel 2000, sull'art. 48, e dunque su una disposizione di Parte I, e la seconda, l'anno successivo, sugli articoli della Parte II riguardanti l'elezione dei due rami del Parlamento, a testimonianza dell'intima connessione esistente tra quelle disposizioni, in contrasto con gli spesso superficiali tentativi di operare meccanicamente separazioni nette tra le parti del testo costituzionale.

30 Assai complesso appare il compito di descrivere i contenuti della proposta di revisione, radicalmente innovativi rispetto all'assetto vigente. Ci si può limitare a ricordare che essi riguardavano, volendoli raggruppare nei nuclei principali, l'intera forma di governo (Parlamento e bicameralismo, funzione legislativa, Presidente della Repubblica, formazione e crisi del Governo, scioglimento della Camera dei deputati, ruolo del Primo ministro),

seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei componenti (e non dei due terzi) ha aperto la strada al referendum costituzionale, effettivamente richiesto, e poi svoltosi il 25 e 26 giugno 2006. In tale occasione, a differenza di quanto accaduto nel 2001 sulla riforma del Titolo V, si sono recati alle urne oltre la metà degli aventi diritto (pur non essendo richiesto alcun *quorum*), e una percentuale di oltre il 61% si è espressa nel senso di non voler confermare la modifica approvata dal Parlamento.

La focalizzazione delle proposte di modifica costituzionale sulla Parte II della Costituzione si è poi ripresentata, ancora una volta, in termini analoghi al recente passato, anche nel corso della penultima legislatura, la XV, che ha avuto peraltro una durata assai limitata (2006-2008). Nella primavera del 2007 la Commissione affari costituzionali della Camera ha, infatti, iniziato l'esame (dapprima di due e poi) di una quindicina di proposte di iniziativa parlamentare tese a modificare l'ordinamento della Repubblica, pervenendo a presentare all'Aula un testo unificato, oggetto di discussione e di una parziale approvazione sul finire del 2007, poi però non proseguita per la fine anticipata della legislatura <sup>(31)</sup>.

#### *2.4. La difficoltà di contenere le stesse proposte di revisione costituzionale espressamente incentrate sulla Parte II della Costituzione all'interno del perimetro dichiarato.*

Senza che sia questa la sede per un approfondimento del complesso profilo teorico delle reciproche implicazioni tra parti del testo costituzionale e limitando, assai più superficialmente, l'esame al riscontro delle più significative proposte di revisione incentrate sulla Parte II nel corso degli ultimi quindici anni, sembrerebbe potersi ricavare come siano già quei testi a fornire prova di non pochi "sconfinamenti". Alcuni casi potranno contribuire a chiarire il quadro.

Si prenda, ad esempio, la "Bozza Fisichella" incentrata, come ricordato, su quattro punti coinvolgenti larga parte dell'ordinamento repubblicano (forma di governo, regioni e federalismo, Parlamento, garanzie costituzionali nella democrazia maggioritaria e statuto dell'opposizione). Ebbene, in coda al documento era dato leggere che "altri temi non possono non costituire oggetto contestuale del disegno riformatore" e si indicavano – accanto alla giustizia, alla efficienza e responsabilizzazione della pubblica amministrazione, e al coordinamento costituzionale tra istituzioni e livelli decisionali nazionali e subnazionali e livelli istituzionali e decisionali dell'Unione europea – si noti bene, anche "la riforma della politica (incompatibilità e conflitto di interesse, finanziamento delle

---

la c.d. *devolution* (in termini di nuova e ulteriore riforma della precedente riforma dell'assetto territoriale, con particolare riferimento alle competenze e ai poteri delle regioni), le garanzie (oltre al Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, la vice presidenza del Csm, lo stesso procedimento di cui all'art. 138 Cost.).

31 Il progetto si concentrava, essenzialmente, sul sistema bicamerale e sui limiti di età per l'elettorato attivo e passivo, sulle modalità di esercizio della funzione legislativa dello Stato, sulla forma di governo e sui rapporti tra Governo e Parlamento, sui requisiti e sulla figura del Presidente della Repubblica.

formazioni politiche su basi volontarie, ecc.) e il pluralismo dell'informazione (sistema radiotelevisivo e stampa)□

Si prenda, ancora, la proposta elaborata dalla Commissione D'Alema, che a un semplice sorvolo evidenzia molteplici intersezioni con il piano dei principi fondamentali e con la sfera dei diritti e doveri del cittadino. Il mero elenco appare di per sè emblematico: il riferimento alle formazioni sociali (art. 56); la ragionevolezza tra i principi dell'agire delle pubbliche amministrazioni (art. 106); la pari opportunità tra donne e uomini con riferimento alle pubbliche amministrazioni, la responsabilità dei funzionari pubblici, la loro rappresentanza sindacale, ecc. (art. 107); la possibilità di istituire apposite autorità di garanzia per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione (art. 109); l'istituzione del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione (art. 111); la disciplina della partecipazione dell'Italia all'Unione europea (artt. 114-116); la fissazione dei caratteri delle norme penali, della punibilità, ecc. (art. 129); la previsione del ricorso diretto alla Corte costituzionale per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione (art. 134) <sup>(32)</sup>.

Si prenda, infine, la proposta di riforma avanzata dal governo Berlusconi e approvata dal Parlamento nel 2005, contenente dichiaratamente modifiche alla Parte II della Costituzione, e dove pure non mancava di far capolino un art. 98-bis, il quale prefigurava l'istituzione di apposite autorità indipendenti per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza in materia, tra l'altro, di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione (e dunque in tutti gli ambiti previsti dalla Parte I della medesima).

*3. I progetti di legge costituzionale presentati nei primi mesi della XVI legislatura e i vari riferimenti al concetto di "parte" in funzione di individuazione dell'oggetto della proposta revisione.*

Detto del rilievo dato alle partizioni del testo costituzionale nell'evoluzione del nostro ordinamento a partire dalla svolta rappresentata dalla l. cost. n. 1/1993, □sembrato opportuno effettuare una ricognizione sul campo riferita all'attuale legislatura, pur nella consapevolezza della parzialità del dato, in relazione tanto alla presumibile durata

---

32 Alla luce di ciò, appaiono singolari alcune affermazioni rinvenibili nelle relazioni di accompagnamento al testo. Si prenda, in particolare, quella del Presidente della Commissione presentata il 30 giugno 1997 (poi ripresa, in ogni caso, anche nella relazione introduttiva al testo del 4 novembre 1997), dove □dato leggere di un impegno a svolgere la riforma □in un quadro di continuità e di evoluzione della storia costituzionale della Repubblica□, in coerenza con □una netta limitazione ad intervenire sulla riorganizzazione della Repubblica e dunque sulla sola seconda parte della Costituzione□(corsivo aggiunto), non essendo compresa nel mandato della Commissione □la possibilità di intervenire sui principi, sui diritti e sulle libertà contenute nella prima parte□ Sui rapporti tra Parte I e Parte II Cost. nel progetto della bicamerale D'Alema v. in ogni caso, più diffusamente, V. ANGIOLINI, *Le due parti della Costituzione e i "principi fondamentali"*, cit., 623 e P. CIARLO, *Il progetto di revisione e la prima parte della Costituzione*, sempre in AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, cit., 635 ss.



della medesima (molte altre proposte verranno verosimilmente presentate) quanto alla ovvia incertezza sugli sviluppi da qui alla fine di essa<sup>(33)</sup>. Al di là della possibile valenza statistica, che, stante le premesse di parzialità cui si accennava, non riveste grande peso (sono comunque oltre una trentina le proposte congegnate in maniera tale da rilevare ai fini della nostra indagine), non pare privo di significato l'affresco che ne emerge con riguardo al modo in cui i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa (costituzionale) impostano, fin dal titolo dei progetti in questione<sup>(34)</sup>, l'oggetto e l'ambito della revisione costituzionale.

Per una miglior comprensione, è parso utile procedere a una schematizzazione delle ipotesi registrate.

a) Uso del termine "parte" per individuare la partizione di livello inferiore oggetto della proposta.

Al Senato, si tratta dei progetti contrassegnati dai numeri 1669, 1548, 1259, 877, 880, 182<sup>(35)</sup>.

Alla Camera, dei progetti contrassegnati dai numeri 65, 1372, 1407, 1836, 1989, 2010, 2264, 2556<sup>(36)</sup>.

---

33 L'esame ha riguardato i progetti di legge costituzionale e di revisione costituzionale presentati nei primi quindici mesi della legislatura, dal suo insediamento (a seguito delle elezioni dell'aprile 2008) fino alla metà di luglio del 2009. Si tratta, nonostante il breve lasso di tempo considerato, di oltre un centinaio di proposte in ambedue i rami del Parlamento (119 alla Camera e 112 al Senato).

34 Per ovvi motivi, la ricerca si è concentrata essenzialmente sul titolo dei provvedimenti, quale elemento dell'atto normativo deputato a spiegare, in sintesi, il contenuto dell'intero provvedimento. Sulla sua valenza all'interno degli studi di tecnica normativa, v., per tutti, R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, seconda ed., Milano, 2001, 100 ss., il quale ricorda, tra i caratteri che esso dovrebbe possedere, l'essere completo, conciso ma sufficientemente rappresentativo dell'oggetto e "per quanto possibile" politicamente neutro; sulla circostanza che nel titolo degli atti legislativi sia esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa, evitandosi espressioni generiche o titoli c.d. "muti", si soffermano, com'è noto, le principali regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi.

35 1669 (Modifica al Titolo IV della parte seconda della Costituzione, in materia di ordinamento giurisdizionale); 1548 (Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale); 1259 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle Province e conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica); 877 (Modifiche al Titolo IV della parte seconda della Costituzione nonché agli articoli 24 e 135, in materia di ordine giudiziario); 880 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione alla provincia di Belluno dello Statuto di autonomia provinciale); 182 (Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione). La sottolineatura indica che il progetto ricorre anche in un altro punto della schematizzazione.

36 65 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione dello statuto di autonomia provinciale alla provincia di Bergamo); 1372 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di autonomie regionali e locali); 1407 (Modifiche agli articoli 87 e 97 e al titolo IV della parte seconda della Costituzione, concernenti il conferimento degli uffici direttivi superiori della magistratura, la composizione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, la perentorietà dei termini processuali e la determinazione dei criteri per l'esercizio dell'azione penale); 1836 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, per la razionalizzazione dell'organizzazione

b) Uso del termine “parte” come oggetto della modifica, ma con contestuale specificazione degli argomenti.

Al Senato, si tratta dei progetti contrassegnati dai numeri 1589, 1590, 1114, 894, 744, 291 <sup>(37)</sup>.

Alla Camera, dei progetti contrassegnati dai numeri 16, 441, 978 <sup>(38)</sup>.

c) Uso del termine “parte” (o del titolo) come (vero e proprio) oggetto della modifica.

Al Senato, si tratta dei progetti contrassegnati dai numeri 1218 (Revisione dell’ordinamento della Repubblica sulla base del principio della divisione dei poteri); 1087 (Modifiche all’articolo 138 della Costituzione relative al rafforzamento delle procedure per la revisione della parte I della Costituzione); 115 (Norme istitutive dell’Assemblea costituente per la revisione della parte II della Costituzione) <sup>(39)</sup>.

Non si segnalano casi analoghi alla Camera.

---

territoriale della Repubblica mediante la soppressione delle province); 1989 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di conseguente razionalizzazione dell’organizzazione territoriale della Repubblica); 2010 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province); 2264 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l’occupazione giovanile); 2556 (Introduzione della sezione I-bis del titolo IV della parte seconda della Costituzione, concernente l’avvocatura).

37 1589 (Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); 1590 (Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l’elezione del Presidente della Repubblica e il Governo); 1114 (Modifiche alla Parte II della Costituzione e all’articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali); 894 (Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); 744 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione alla provincia del Verbano - Cusio - Ossola dello statuto di autonomia provinciale); 291 (Modifiche alla Parte II, Titolo V, della Costituzione, in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione alla provincia di Treviso dello statuto d’autonomia provinciale).

38 16 (Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma di Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); 441 (Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); 978 (Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

39 Nel caso degli ultimi due progetti, in realtà, la “parte” della Costituzione (I in uno, II nell’altro) è indicata non tanto come immediato oggetto delle modifiche quanto come oggetto, per così dire, mediato e futuro.



E poi parso utile riferirsi ad altre due ipotesi, nonostante in esse non si faccia espresso riferimento al concetto di "parte" per indicare l'ambito della proposta revisione della Carta costituzionale (o lo si faccia *anche* in uno dei sensi giurichiamati).

d) Progetti di revisione (apparentemente?) dell'intera Costituzione.

Al Senato, il numero 216 (Revisione della Costituzione); alla Camera, il numero 847 (Istituzione di un'Assemblea per la riforma della Costituzione).

e) Progetti di revisione aventi ad oggetto articoli appartenenti a "parti" diverse della Costituzione.

Al Senato, si tratta dei progetti contrassegnati dai numeri 1635, 1548, 1098, 877, 563, 102 <sup>(40)</sup>.

Alla Camera, dei progetti contrassegnati dai numeri 241, 1191, 1635, 1694 <sup>(41)</sup>.

3.1. (segue) *Sintesi dei dati che emergono dalla rilevazione e loro inquadramento nell'analisi precedentemente svolta.*

Volendo provare a sintetizzare i dati che emergono dall'esame delle proposte di legge costituzionale e di revisione costituzionale finora avanzate nel corso della presente legislatura, si pu' innanzitutto osservare che non destano eccessivi rilievi le ipotesi contrassegnate *sub* a) e b). In tali casi, infatti, l'uso del termine "parte" appare fisiologico, siccome funzionale alla miglior individuazione dell'oggetto e dell'ambito della proposta modifica. Le uniche osservazioni, semmai, attengono all'ampiezza dell'intervento, che in alcuni casi e' tale da riguardare, anche contestualmente, blocchi di articoli assai cospicui, o caratterizzato dall'uso di espressioni estremamente generiche

---

40 1635 (Modifiche agli articoli 51 e 84 e abrogazione dell'articolo 69 della Costituzione, in materia di gratuit' delle cariche pubbliche elettive); 1548 (Modifiche all'articolo 49, nonch' ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale); 1098 (Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 e all'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la soppressione delle Province); 990 (Modifica degli articoli 15, 68, 102, 104, 105, 107 e 112 e introduzione degli articoli 137-bis, 137-ter e 137-quater della Costituzione, istituzione dell'Alta Corte di giustizia); 877 (Modifiche al Titolo IV della parte seconda della Costituzione nonch' agli articoli 24 e 135, in materia di ordine giudiziario); 563 (Modifiche agli articoli 51 e 84 e abrogazione dell'articolo 69 della Costituzione, in materia di gratuit' delle cariche pubbliche elettive); 102 (Modifica degli articoli 23, 53, 72 e 97 della Costituzione in materia di tutela del contribuente). La sottolineatura indica che il progetto ricorre anche in un altro punto della schematizzazione.

41 241 (Modifica degli articoli 7, 8 e 19 della Costituzione, per il rafforzamento della laicit' della Repubblica); 1191 (Modifiche agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione, in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia) [*iritirato*]; 1635 (Modifiche agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione, in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia); 1694 (Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 e all'VIII disposizione transitoria della Costituzione, per la soppressione delle province).

(forma di governo; composizione e funzioni dei principali organi dello Stato; ecc.), così da rischiare che i progetti scivolino, in realtà, in proposte di modifica dell'intera "parte" della Costituzione cui si riferiscono <sup>(42)</sup>.

Diverse sono le considerazioni che si impongono con riguardo alle ipotesi *sub* c) e d).

Nel primo caso (c), perché sono proposte di modifica costituzionale che sembrano porsi in perfetta continuità, almeno ideale, con quelle originate dalla l. cost. n. 1/1993 e caratterizzate dalla marcata differenziazione tra le (disposizioni contenute nelle) varie parti della Costituzione, non giustificata secondo quanto osservato in precedenza. Esse tendono, infatti, a perpetuare l'idea che l'intera Parte II della Costituzione sia modificabile, mediante una legge costituzionale di revisione di tutte o della stragrande maggioranza delle sue disposizioni o mediante una apposita assemblea costituente. Così come, in una circostanza (1087), a introdurre (senza che se ne rinvenga, anche in questo caso, un adeguato fondamento) una diversità di valore giuridico tra disposizioni della Parte I e altre disposizioni costituzionali, quando la giurisprudenza costituzionale ha semmai corroborato, come detto, l'idea dell'esistenza di principi supremi non certo estrapolabili sulla base del semplice riferimento testuale, e men che meno della mera partizione del testo.

Nel secondo caso (d), perché sono proposte di modifica che trascurano, almeno in apparenza, la differenza tra potere costituente e potere costituito. Almeno in apparenza, poiché uno dei due (S 216) — in realtà — la sostanziale riproposizione del progetto della Commissione D'Alema, constando di un articolo unico di sostituzione dell'intera Parte II della Costituzione <sup>(43)</sup>, mentre nell'altro (C 847) — dato evidenziare una divergenza tra titolo e proposta di articolato <sup>(44)</sup>.

Quanto, infine, ai progetti richiamati *sub* e), la loro presenza rafforza l'idea della sistematicità del testo costituzionale e della impossibilità di costruire delle camere stagne tra i vari segmenti. Sono ipotesi che testimoniano, in effetti, come l'intento riformatore di un istituto o di un principio spesso coinvolga disposizioni appartenenti a contenitori differenti della Carta (Parte I e Parte II, ovvero Parte II e disposizioni transitorie e

---

42 Parte della Costituzione oggetto di revisione che, sia detto per inciso, risulta sempre essere la II nelle ipotesi indicate.

43 Di iniziativa del sen. Cossiga, si legge nella relazione di accompagnamento che «Il presente disegno di legge di revisione della Costituzione non è, altro, nella massima parte, che un collage delle proposte formulate dai Comitati della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'onorevole Massimo D'Alema e che non potranno essere sottoposte in un testo unitario e coordinato all'esame del Parlamento, a cagione della crisi che paralizzò, e poi portò alla fine la Commissione stessa, per iniziative del Centro-Destra e soprattutto di vasti settori del Centro-Sinistra, in particolare degli ambienti del Governo *pro-tempore*».

44 A fronte, infatti, di un titolo che recita, come detto, «Istituzione di un'Assemblea per la riforma della Costituzione» l'art. 1 della proposta si esprime nel senso che «È istituita un'Assemblea per la riforma della Costituzione con il compito di predisporre un nuovo testo della parte seconda della Costituzione».

finali, ovvero Principi fondamentali e Parte I, ecc.). Senza considerare che moltissime altre ipotesi del genere si registrerebbero se si abbandonasse, anche solo per un istante, l'impostazione testuale qui adottata, basata essenzialmente sui titoli delle proposte di revisione <sup>(45)</sup>.

#### 4. Osservazioni conclusive.

Gli oltre quindici anni del percorso delle riforme istituzionali nel nostro Paese, a partire, anche simbolicamente, dalla rottura rappresentata dalla l. cost. n. 1/1993, hanno prodotto pesanti conseguenze sulla Costituzione repubblicana.

Il logorio determinato da decenni di dibattiti e di reiterati tentativi di cambiamento ha minato la robustezza del testo.

Le due bicamerali degli anni Novanta, con alla base leggi costituzionali di rottura del procedimento di revisione delineato dall'art. 138 Cost., hanno indebolito le garanzie costituzionali.

L'approvazione di modifiche di larghi settori della Carta a (stretta) maggioranza il Titolo V della Parte II nel 2001 e, a parti politiche invertite, la riforma organica del 2005, anche se poi non confermata dal referendum popolare ha vulnerato il senso stesso della Costituzione, quasi fosse una qualunque legge che ogni (nuova) maggioranza può riplasmare a proprio piacere.

L'insistita proposta di modifica dell'intera Parte II, con inverosimile e irrealistica salvezza di tutto il resto (e in particolare della Parte I), ha fortemente compromesso l'unitarietà del testo costituzionale.

In un simile contesto, possono apparire marginali le preoccupazioni che hanno mosso la presente riflessione.

Eppure, l'abbandono, *in primis* da parti dei qualificati soggetti detentori dell'iniziativa legislativa costituzionale, dell'uso di riferirsi, nelle loro proposte di revisione, all'intera Parte II della Costituzione consentirebbe, forse, di conseguire qualche risultato positivo. E in definitiva, anche la semplice eliminazione delle ambiguità e delle inesattezze che quella prassi reca con sé costituisce un obiettivo che può valere la pena cercare di perseguire.

---

45 Si vedano, a modo di esempio, al Senato i progetti contrassegnati dai numeri 865 (Modifica all'articolo 12 della Costituzione sul riconoscimento dei simboli identitari di ciascuna Regione) e 769 (Modifica all'articolo 11 della Costituzione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea), e, alla Camera, il numero 1329 (Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea). Il tema oggetto della prima proposta è entrato di prepotenza, come si ricorderà, nell'agenda politico-istituzionale dell'estate 2009, allorché tutti ne hanno, credo, facilmente compreso il rilievo, che tutto può dirsi ma non certo settoriale e limitato all'apparenza folkloristica.



# Dall'emergenza alla liberazione

## Presentazione

DI RICCARDO MAFFEI

Non è frequente che le carte private ci restituiscano, spesso dopo decenni di silenzio, preziose testimonianze in grado di aprire la strada a nuove interpretazioni di momenti storici cruciali. Nel caso pesciatino invece tale circostanza si è ripetuta almeno in altre due distinte occasioni. Mi riferisco al testo *Episodi. Il grave pericolo corso il 4-5 settembre 1944* di Renzo Battaglini, ma soprattutto al celeberrimo diario di Augusta De Luca Mayerhofer. Queste due preziosissime testimonianze relative alle stragi di settembre (1944), commesse dai tedeschi a Pescia, sono state rintracciate dallo storico locale Dino Birindelli, che le ha utilizzate per primo nelle sue opere più recenti.

Nel corso della stesura del mio libro su Pescia durante la "guerra civile", ho avuto il piacere di intervistare diversi testimoni e protagonisti di quel convulso periodo della storia pesciatina. Una mattina del febbraio 2003 ho intervistato Vittorio Taddei, ex segretario del CLN clandestino e suo ultimo autorevole esponente ancora in vita. Proprio per questo motivo la sua testimonianza è stata preziosa per ricostruire la strategia e la tattica del movimento resistenziale laddove la carenza documentaria imporrebbe allo storico un imbarazzante silenzio. È stato in questa occasione che Taddei mi ha consentito di esaminare i suoi appunti personali e lasciato fotocopiare i più interessanti: tra questi c'è appunto il *Diario di un socialista*. Una prima versione, limitata soltanto ai primi otto giorni del settembre 1944, era comparsa sul settimanale «Il Risveglio»<sup>1</sup> in occasione del primo anniversario della liberazione di Pescia (8 settembre 1945). Più recentemente il periodico «Valdinievole 80» ne curò una versione integrale ripubblicando le parti relative ai mesi dell'emergenza e della liberazione (giugno-settembre 1944)<sup>2</sup>. Infatti è soltanto nella sua interezza che questo diario assume una straordinaria autorevolezza proprio perché consente allo studioso di seguire le tappe più importanti dell'attività del CLN durante il periodo della clandestinità.

A mio avviso, anche se probabilmente frutto di una rielaborazione concepita

---

1 Anno I, numero 2, p. 1. Il diario era comparso in forma anonima, Taddei infatti era definito soltanto con la dizione: «un nostro giovane compagno».

2 VITTORIO TADDEI, *Dall'emergenza alla liberazione (dal diario di un socialista)*, in «Valdinievole 80», marzo 1980, p. 1.

e redatta tra il 1944 e l'anno successivo, quando apparve parzialmente per la prima volta, il *Diario di un socialista* ha assunto per i ricercatori un'importanza paragonabile a quella del più noto *Ricordi di vita paesana* di Umberto Incerpi, esponente carismatico dell'antifascismo pesciatino e del CLN clandestino. Si tratta, in entrambi i casi, di due esempi molto palpitanti di *history from inside*, di vicende raccontate direttamente dai protagonisti e che ci permettono di supplire alla cronica carenza di documentazione relativa al periodo della clandestinità. Attraverso queste pagine è possibile infatti avere uno spaccato, in alcuni casi esaustivo ma in altri assai frammentario, della lotta di liberazione a Pescia, ma soprattutto del processo di elaborazione strategica e tattica del CLN clandestino.

Non è questa la sede, mi sia consentito pertanto di rinviare alla mia recente monografia<sup>3</sup>, per commentare il testo. In accordo con la politica di questa rivista mi sembra opportuno presentare il diario di Taddei ai lettori, rinviando magari ad altra occasione una sua analisi critica. Pertanto prima di congedarmi, mi sia consentito di rivolgere un sincero ringraziamento a Vittorio Taddei e alla cessata rivista «Valdinievole 80» per la gentile collaborazione.

## DALL'EMERGENZA ALLA LIBERAZIONE (Dal diario di un socialista)<sup>4</sup>

1° Giugno = Dopo il 4° bombardamento degli Alleati di ieri l'altro [sic!], effettuato nella zona delle ferrovie [sic!], gli aeroplani continuano a sorvolarci con insistenza.

2° Giugno = Nutrito mitragliamento aereo giù nel piano con incendio di vasti depositi di benzina, cui ho assistito dalla Granchiaia. Alla sera altro lontano mitragliamento osservato di sul Torrione. Gli [sic!] allarmi si susseguono.

3° Giugno = Anche oggi continui allarmi e caroselli di aeroplani. A Fontananuova [sic!] è stato mitragliato il tram: vi sono state alcune vittime.

4° Giugno = Nonostante le tristi condizioni in cui ci troviamo il mercato nero imperversa sferragliando alla gola gli operai e gli impiegati. Tutte le altre categorie sono in grado

---

3 RICCARDO MAFFEI, *Gli anni della violenza. Pescia 1943-1944*, presentazione di CESARE BOCCI, Pescia, Istituto Storico Lucchese. Sezione della Valdinievole, 2006.

4 ARCHIVIO PRIVATO RICCARDO MAFFEI (d'ora in avanti APRM), *Carte private Vittorio Taddei, Dall'emergenza alla liberazione*, s.d.

di tenergli testa. Siamo peggio dei polli di Renzo. Si combatte alla cinta di Roma.

5 Giugno = Da oggi nuovi sfollati nella mia casetta di campagna. I tedeschi hanno lasciato Roma<sup>5</sup>.

6 Giugno = Sbarco in Francia. Per le strade non sivedono [sic!] pi n uomini n giovani causa i rastrellamenti iniziati ieri per far riparare i viadotti della ferrovia e far fare la guardia ai cavi telefonici che i nostri gappisti hanno distrutti.

7 Giugno = Rastrellamento eseguito dai soldati repubblicchini aspantonati [sic!] alla Scuola Agraria: 15 feriti per lo scoppio di una bomba anticarro.

9 Giugno = La caccia all' mo [sic!] continua. Si preannuncia la mancanza di pane.

10 Giugno = Intensa sparatoria, per la citt  circa le ore 23. Sono i soldati repubblicchini ubriachi; ma finir  anche per loro.

11 Giugno = Continuano le diserzioni dall'esercito repubblicchino. Stamani ho tenuto nascosto un "disertore" anch'io nella mia casa.

12 Giugno = Stamani, durante un'incursione alleata, per la prima volta i tedeschi hanno fatto funzionare le mitragliere. Continuano le sparatorie notturne mentre, rinchiusi in casa, si intercettano le stazioni alleate.

13 Giugno =

## DALL'EMERGENZA ALLA LIBERAZIONE

(Dal diario di un socialista)

1 Luglio/ La piazza, gi da tempo poco frequentata,   ora deserta, sia per gli aerei, sia per gli sfollamenti, ma ancor pi  per le cacce all' mo, da tempo iniziate e che continuano con insistenza, infittendosi sempre pi .

2 Luglio/ Da domani anche i caff rimarranno chiusi. La citt si fa sempre pi  desolata.

3 Luglio/ Sensibile avanzata degli Alleati che hanno occupato Siena. Rinchiusi in casa non ci rimane che il conforto della radio alleata. Visita del M.Gherardi [sic!], che agisce a Massa.

4 Luglio/ Colloquio col prof. Calamari su argomenti riguardanti il nostro partito. Seppure da tempo manchino gli agenti dell'ordine, la popolazione si mostra disciplinata.

5 Luglio/ Da stasera nuovi sfollati in casa. Comincia, nei negozi, a mancare il pane della razione.

---

<sup>5</sup> In realt la capitale fu liberata dalle truppe americane il giorno precedente.

6 Luglio/ Circa le ore 20 undicesima incursione aerea. È rimasto colpito il □Casone□; vi sono state vittime e feriti. Il mercato nero continua [sic!] imperversare; solo i poveri operai e gli impiegati non possono tenergli test [sic!] Pur le cose volgendo al tragico gli egoismi non cessano: siamo come i polli di Renzo. Domani non ci sar□ pane.

7 Luglio/ Caccia all'□uomo, la retta □la via pi□breve: una parola. Per arrivare a casa ho dovuto fare dei chilometri; eravamo un gruppetto, tutto di socialisti, e farci prendere ci spiaceva. La citt□□stata senza pane.

8 Luglio/ In linea d'aria il fronte dista meno di 60 Km. Il tuono del cannone □incessante. Un'ordinanza tedesca fissa il coprifuoco alle ore 21 e il divieto di uscire dal territorio del Comune. Ho cercato di □Beusino□<sup>6</sup>, ma era fuori per□ servizio.

9 Luglio/ Lungo colloquio con □Beusino□ La citt□□deserta.

10 Luglio/ Continuano, ininterrottamente, le incursioni sia di giorno che di notte. Le sirene hanno un gran da fare.

11 Luglio/ Lungo colloquio con il mio capocellula. Scoprimiento del SS.Crocifisso [sic!] della Maddalena per implorare aiuto al momento del trapasso.

12 Luglio/ Caccia all'□uomo in grande stile, con escursioni nelle case circondate da tedeschi armatissimi, iniziata di sorpresa alle ore 5.Requisizioni e fughe. Negozi chiusi; la citt□□rimasta ancora senza pane.

13 Luglio/ È continuata la caccia all'□uomo.

14 Luglio/ Stasera □Beusino□ mi ha dato visione di un manifestino lanciato agli agricoltori, perch□facciano il loro dovere. Le autorit□rimaste collaborano da tempo con il C.L.N.; i "repubblichini" veri già da un mese hanno tagliato la corda. Ricevuto l'incarico di collaborare al primo numero clandestino de "Il Risveglio". Riunione del C.L.N.

15 Luglio/ Caccia all'□uomo alla periferia; il fronte si avvicina.

17 Luglio/ Riunione del C.L.N. giù nel rio sotto la Villa Speri. Si sta riorganizzando i Gruppi di Azione Patriottica<sup>7</sup>.Nel pomeriggio caccia all'□uomo, con mitragliamento dei fuggitivi. I tedeschi hanno iniziato la distruzione della linea elettrica di alta tensione. Pontedera [sic!] □stata occupata. Potrebbero giungere assai presto. Prima di mezzanotte spezzonamento verso le Casacce<sup>8</sup>; siamo rimasti senza luce.

19 Luglio/ Caccia all'□uomo anche sulle colline.

20 Luglio/ Colloquio con Mons. Vescovo<sup>9</sup>.

21 Luglio/ Il pane continua a non esserci: solo di tanto in tanto ne viene distribuita una mezza razione. Le donne, le sole che possono circolare, in mezzo a mille disagi e con

---

6 Si tratta di Umberto Incerpi. Cfr. CESARE BOCCI, *Aspetti, fatti e figure di Pescia nel Novecento*. Angelo Simonetti, Ilio Romoli, Umberto Incerpi, Lucca e Pistoia, Pescia, Edizioni Benedetti, 2001, p. 34.

7 In tale occasione probabilmente si decise di riunire gli esistenti GAP, in tutto quattordici, in quattro raggruppamenti operativi affidandone la responsabilità a Taddei.

8 Popolare quartiere di Pescia.

9 Si tratta di Angelo Simonetti, vescovo di Pescia.



fatiche immense percorrono chilometri nelle nostre campagne per trovare qualcosa da mangiare per gli uomini nascosti.

22 Luglio/ Altra riunione per la riorganizzazione dei G.A.P. Sarò costituita una squadra speciale per l'ordine pubblico, che dovrà apparire come polizia municipale con tanto di lasciapassare delle autorità tedesche<sup>10</sup>.

Distruzione delle condutture dell'acqua al Ponte di S.Francesco [sic!]. Il terziere del Duomo è rimasto sprovvisto di acqua potabile. Cercati nuovi elementi per rinforzare i G.A.P. Due persone fucilate a Vellano; altre tre fatte saltare insieme alle case<sup>11</sup>.

23 Luglio/ Riunione dei capigruppo. I gappisti si armano disarmando i repubblicani ed i fascisti più in vista rimasti e sospettati.

24 Luglio/ Alla Scuola Agraria i tedeschi hanno fatto uno sfacelo. Il viadotto della ferrovia è stato distrutto completamente. I tedeschi hanno iniziato la distruzione dei macchinari nelle fabbriche più importanti. Prime [sic!] fra tutte sono state violate le cartiere di S.Frediano [sic!] e la fabbrica di Bareglia. Riunione del C.L.N. con i comandanti i gruppi di azione, sempre nei folli del Rio del Giocatoio.

25 Luglio/ Primo anniversario della caduta del fascismo. Col prof. Calamari alla Tipografia Poli; si rischia per stampare clandestinamente il nostro giornale.

26 Luglio/ Nuova escursione in tipografia. I "gappisti" hanno già iniziato l'opera di giustizia. I tedeschi continuano a minare le fabbriche: oggi gli stabilimenti dei concimi chimici e la filanda della seta. Cinque fucilazioni a Collodi<sup>12</sup> e un'altra sulla via lucchese.

27 Luglio/ Hanno minato l'officina della Fiat e la vicina fabbrica di conserva.

28 Luglio/ A volte penso che potrebbero sequestrarci; troppa gente si interessa delle nostre attività. Il giornale è uscito di tipografia, con grave pericolo di essere scoperti dai tedeschi avvicinati alla porta. Esso sarà distribuito il giorno della liberazione ed uscirà, per la prima volta, oltre che come organo del P.S.I., come organo del C.L.N. clandestino. Accuratamente sistemati in casse di legno i giornali sono stati sotterrati da mio padre, sotto la terra, in un terreno protetto dalla pioggia.

29 Luglio/Fatti i piani per l'organico dei G.A.P. Verso le ore 23,30 spezzonamento. Contadine fanno la coda, anche di notte, dinanzi ai nostri molini per macinare il grano; vengono da paesi distanti anche oltre 15 Km.

30 Luglio/ Si annuncia un rastrellamento entro [sic!] per domani. È stato provveduto a far spargere la voce.

31 Luglio/ Stamane scontro a Malocchio. Riunione dei capigruppo in casa mia. Un

---

10 Si tratta della Squadra speciale O.P. [ordine pubblico].

11 Il riferimento, aggiunto a penna al testo dattiloscritto, è alla prima strage tedesca nel Pesciatino.

12 Taddei si riferisce alla seconda strage compiuta dai tedeschi nel Pesciatino.

nuovo gruppo è stato costituito a La Costa<sup>13</sup>.

1 Agosto/ Iniziato il lavoro per la pubblicazione del secondo numero de "Il Risveglio"

2 Agosto/ Caccia all'uomo in città e sulle colline. Riunione del C.L.N.

4 Agosto/ Altra riunione del C.L.N. Lavoro per il giornale ed i G.A.P.

5 Agosto/ Riunione del C.L.N. e dei capigruppo. Cambiato luogo di riunione, fissato verso la villetta di Onorato.

6 Agosto/ Solita caccia all'uomo e solito nostro lavoro. Visita a Ferruccio Tongiorgi, vecchio socialista sempre attivo.

7 Agosto/ Gita a Fiabbiolla [sic!]<sup>14</sup> per prendere contatti con i partigiani di Romita e con il magg. Filipponio di recente uscito dal carcere nazifascista. Per il momento per Filipponio abbisogna di riposo. È arrivato il grano per l'alimentazione dei gappisti e dei partigiani.

8 Agosto/ La razione di pane è scesa, quando c'è a 100 gr. Caccia all'uomo.

9 Agosto/ Con "Beusino" in servizio su per le colline. Da Uzzano ci sono giunte importanti carte topografiche sottratte ai tedeschi, subito inviate a Romita al Maggiore russo<sup>15</sup> comandante la formazione internazionale.

10 Agosto/ Riunione dei capigruppo: mancano le armi automatiche. Il servizio di vetovagliamento da oggi funziona in casa mia.

11 Agosto/ Il cannone si avvicina. Altro rastrellamento. Il giornale procede bene.

12 Agosto/ Caccia all'uomo. Riunione del C.L.N. nell'orto del Gigli dietro S. Francesco [sic!] Istituito uno speciale servizio di collegamento con Romita.

13 Agosto/ Visita con "Beusino" a Ferruccio Tongiorgi. L'Arno [sic!] è stato oltrepassato. Intensificato il servizio dei G.A.P.

14 Agosto/ Inviato a Romita un francese<sup>16</sup> sfuggito ai tedeschi. Notizie di lassù ci dicono che fra le varie formazioni e in seno alle medesime vi è del malumore.

16 Agosto/ Il C.L.N. si è recato a Romita per prendere contatti con i capi di quelle formazioni e ristabilire l'unità di direzione. La refurtiva dei briganti polacchi<sup>17</sup> recuperata da quei partigiani è stata presa in consegna dal C.L.N. che, a sua volta, per ragioni precauzionali, l'ha depositata nelle mani di Mons. Vescovo.

---

13 Probabilmente si tratta del XII Gap.

14 Probabilmente Fibbiolla.

15 Si tratta del maggiore sovietico, forse un ex *ostarbeiter* inquadrato nella *Wehrmacht* o nella *Todt*, Alberto [sic!] Saidov.

16 Probabilmente un alsaziano incorporato nella *Wehrmacht* oppure un lavoratore straniero al servizio dei tedeschi e inquadrato nella *Todt*.

17 Taddei si riferisce alla rapina compiuta dai due sbandati polacchi, *sedicenti partigiani*, ai danni della famiglia Allegretti di Marzalla. L'intera famiglia, all'infuori di una bambina, venne sterminata e i beni trovati nell'abitazione asportati dai due polacchi. I partigiani pesciatini, probabilmente con l'aiuto di quelli di Romita, ricercarono attivamente i due e non appena rintracciati ordinarono la loro fucilazione.

17 Agosto/Incendio di 16 case a Vellano: tre persone vi sono state fucilate per rappresaglia dopo l'azione dei partigiani, due dei quali sono rimasti uccisi<sup>18</sup>. Tre fucilati al Castellare.

18 Agosto/ Ai fatti di Vellano si sono aggiunti quelli di S.Quirico [sic!]<sup>19</sup>. Sistemati alcuni partigiani sbandatisi in seguito al combattimento di Vellano.

19 Agosto/ Eicidio di S.Quirico [sic!]; Riunione del C.L.N.

20 Agosto/ Con "Beusino" sulla Carta per servizio. I gappisti hanno catturato un ufficiale delle SS.italiane.

21 Agosto/ Riunione del C.L.N. che ha affidato di svolgere azioni isolate contro i tedeschi in città.

22 Agosto/ Riunione del C.L.N. col Commissario Prefettizio<sup>20</sup>, nella sede comunale a S.Domenico [sic!]<sup>21</sup>. Stanotte guerriglia in Marzalla, ove una casa è stata incendiata per rappresaglia alla cattura di ieri l'altro.

23 Agosto/ Con "Beusino" alla Costa per servizio. La sera nuova riunione del C.L.N.: a S.Domenico [sic!].

24 Agosto/ Il C.L.N. ha deciso di allargare la sua composizione<sup>22</sup>, chiamando altre persone a farne parte in vista della più intensa attività da svolgere.

25 Agosto/ Riunione del C.L.N. in casa mia con l'intervento del dott. Sbigoli.

27 Agosto/ Riunione del C.L.N. allo Scoglio d'Oro, presso Monte a Pescia, per contatti con il capo formazione di Romita. La sera riunione dei capicellula del Partito alla villa Tongiorgi. Ricevuto un rapporto sul movimento clandestino di Villa Basilica, da noi organizzato.

28 Agosto/ Solita visita ai partigiani degenti al nostro ospedale<sup>23</sup>. Portato a Costa un documento falso d'identità, per sfuggire a [sic!] controlli tedeschi.

29 Agosto/ Riuniti i gappisti di Uzzano in una selva sopra il paese. La sera riunione, sul palcoscenico del Teatro Pacini, con i tedeschi che vigilavano davanti; lungo il muro dell'officina della Fiat, del Comitato, di tutti i capigruppo e numerosi collaboratori,

---

18 Il riferimento è alla seconda strage di Vellano.

19 Taddei si riferisce alla strage di San Quirico di Valleriana.

20 Si tratta della prima riunione, di cui si abbia conferma diretta, tra i membri del CLN clandestino e Guglielmo Sbigoli.

21 In seguito ai bombardamenti aerei degli alleati gli uffici comunali erano stati appunto trasferiti a S. Domenico.

22 Al momento della sua costituzione il CLN clandestino era formato da Amos Bartolozzi (DC), Mario Giaccai (indipendente), Umberto Incerpi (PSI), Galliano Pagni (PCI), poco dopo fu ammesso come segretario Vittorio Taddei (PSI). In agosto poi vi entrarono anche Giulio Arrigoni (PCI), Roberto Bartolini (indipendente), Arduino Borelli (PSI) e Tullio Tofani (DC).

23 L'ospedale di Pescia e il suo personale sanitario si prodigarono per assistere i partigiani ricoverati e nascosti così ai rastrellamenti nazifascismi.

insieme ad Ugo<sup>24</sup>, per vedere di unire i nostri G.A.P. alle formazioni di Romita. Gli intervenuti erano oltre una ventina. Per i tedeschi di guardia alla porta sarebbe stata una bella retata, solo che avessero un po' sospettato. *L'intesa con Ugo è avvenuta*<sup>25</sup>.

30 Agosto/ Arrivo della Brigata Nera di Lucca che ha sfilato in piazza. Ha assunto il comando della città promettendo pane bianco, burro, zucchero e giustizia ed il passaggio alla provincia di Lucca.

Alle ore 17 riunione del C.L.N. a Monte a Pescia.

31 Agosto/ Le Brigate Nere [sic!] non sono più ritornate: il cannone si è troppo avvicinato. Il loro dominio è durato solo alcune ore. All'alba riunione di tutti i capigruppo, dietro la Villa Tongiorgi, per mettersi a disposizione di Ugo, rappresentante il Comandante l'XI Zona<sup>26</sup>, Laus<sup>27</sup> ha riferito sull'attività partigiana di Chiesina Uzzanese. La sera, nel Monte, riunione del C.L.N.

1 Settembre/ Intensa attività sul fronte aereo. Rastrellamento al mattino. Il C.L.N. si è riunito ancora nel Monte, località adattissima [sic!] per essere al centro fra la città e la formazione partigiana. I tedeschi hanno affisso un manifesto che delimita la zona dalla quale, dalle ore 6 di domani, non si potrà uscire.

2 Settembre/ Gli alleati hanno passato l'Arno in più punti. La lunga attesa sta per finire. La sera il C.L.N. si [sic!] è riunito in casa mia. In Ponte Marchi è stato fatto saltare nel pomeriggio. I nostri gappisti risentono troppo della mancanza di armi automatiche; *pure in collaborazione con quelli di Romita qualcosa potranno fare*<sup>28</sup>. Si attende con ansia il trapasso. Le tessere degli iscritti al P.S.I. sono state oggi compilate e distribuite.

3 Settembre/ Preparate le tessere di riconoscimento del C.L.N. a tutti i collaboratori. Nel pomeriggio due tedeschi sono stati uccisi<sup>29</sup>; si prevedono delle rappresaglie. Il C.L.N. si è riunito in casa del prof. Calamari per definire il da fare subito dopo la liberazione.

4 Settembre/ Per i fatti di ieri sera i tedeschi hanno impiccato, ai ligustri di Via Forti, sei concittadini detenuti nelle carceri locali<sup>30</sup>. Poi, per le ore 13 è stato annunciato che la città sarà messa a ferro e fuoco.

La popolazione, impressionata, ha subito iniziato l'esodo verso la campagna trasportando il più delle masserizie che poteva. Si sono svolte scene commoventi e impressionanti. Il

---

24 Si tratta di Ugo De Poletti, braccio destro di Manrico Ducceschi e comandante dei distaccamenti dell'XI Zona patrioti operanti a Romita.

25 Il corsivo è mio. In una recente intervista Taddei ha smentito quanto qui dichiarato. Cfr. APRM, *Intervista a Vittorio Taddei*, Pescia, 4 febbraio 2003.

26 Taddei si riferisce a Manrico Ducceschi.

27 Gappista pesciatino.

28 Il corsivo è mio.

29 Si tratta dell'agguato, portato con tutta probabilità da due partigiani dell'XI Zona (Luciano Nutini e Livio Paoli), del Palagio.

30 Si tratta delle prime vittime della rappresaglia tedesca.

C.L.N. è stato d'urgenza convocato in casa mia per decidere sul da farsi; quando è giunta la notizia che tramite gli uffici di Mons. Vescovo, il pericolo era stato scongiurato. Due giovani fratelli, che ebbi amici nella mia infanzia, sono stati fucilati a Collecchio<sup>31</sup>.

Siamo privi di collegamento con le formazioni di Romita. Come mai? Alle ore 16 si è iniziato, da parte degli alleati, il bombardamento di Montecarlo. Alcuni membri del C.L.N. ed alcuni gappisti da oggi hanno preso residenza in casa mia.

5 Settembre/ Il prof. Calamari ha portato la notizia che la formazione di Romita, con la quale i nostri gappisti dovevano agire insieme, si è scompaginata dopo un combattimento subito contro i tedeschi<sup>32</sup> che, solo perché numerosi, non hanno avuto ragione.

Il gruppo più numeroso rimasto avrebbe stamani subito un nuovo combattimento a Malocchio. I nostri gappisti, capito che ormai dovranno agire da soli, sono stati messi sul piano d'azione. Tre di essi, sorpresi da una pattuglia di tedeschi a pulire le armi, su verso S.Anna<sup>33</sup> [sic!], sono stati catturati e condotti a Pescia, dove sono stati interrogati e subito impiccati ai ligustri presso il Ponte di S.Francesco [sic!]<sup>34</sup>. Nessuno di noi, nonostante tale cattura, si è disperso, certi come eravamo che i tre non avrebbero parlato. Altri nove onesti cittadini sono stati impiccati ai platani del Viale Garibaldi<sup>35</sup>; fra essi gli amici Alarico Landi e Pucci Pierluigi, a sera, alle ore 23, si è iniziato il cannoneggiamento americano sulla nostra zona. A Malocchio due civili sono stati mitragliati: la madre di un amico prigioniero ed il buon Gigli, che ci faceva la guardia quando ci riunivamo nel suo orto.

6 Settembre/ Il Ponte di S.Francesco [sic!] è stato fatto saltare al mattino. Nel pomeriggio riunione del C.L.N. in casa mia. Alla sera nuovo cannoneggiamento alleato durato tutta la notte. Il gruppo di Romita si sta riorganizzando, i nostri gappisti non potranno fare un'azione di grande stile se non avranno l'appoggio delle loro armi automatiche. Altri due miei giovani amici sono stati fucilati al Paradisino. Alcune case sono state minate provocando delle vittime.

7 Settembre/ Il cannoneggiamento è continuato stamani. I tedeschi hanno fatto saltare il Ponte del Duomo. Nel pomeriggio il cannoneggiamento si è intensificato; ancor più la notte. In nottata si è avuto sentore che gli Alleati siano nei sobborghi della città e subito è stato deciso in merito.

8 Settembre/ Finalmente la liberazione. Prestissimo Mario Ercolini è partito da casa mia per andare incontro agli Alleati a nome del C.L.N. invitandoli a venire in città e avvertendoli che i gappisti avrebbero provveduto a sloggiare le poche pattuglie rimaste.

---

31 Taddei si riferisce alla fucilazione dei due fratelli Carboncini.

32 Si tratta della battaglia di Monte Telegrafo.

33 Naturalmente S. Anna di Medicina (Pescia).

34 I tre partigiani finirono così per unirsi alle otto vittime civili della rappresaglia tedesca del 3 e 4 settembre.

35 Si tratta delle ultime vittime civili della rappresaglia tedesca per l'episodio del Palagio.

Contemporaneamente i gappisti si sono riuniti e, ricevute munizioni e fasce di contrassegno, iniziavano l'azione di pattugliamento. Ganna, con Moreno Rovai ed altri<sup>36</sup>, ha attraversato fra i primi il fiume per affiggere i manifesti di saluto agli alleati, già da tempo preparati dal C.L.N. e per issare le bandiere alleate al Palazzo dei Vicari. Mentre ancora i tedeschi sparavano dalle colline la moglie di Ganna<sup>37</sup>, infaticabile collaboratrice del C.L.N. in tutto il periodo clandestino, specie per quanto riguardava l'approvvigionamento viveri per i partigiani, □uscita con □Il Risveglio□ subito dissotterrato e posto in vendita alle prime persone che uscivano dalle cantine e dai rifugi.

Ben presto la perlustrazione dei gappisti, cui si □unita la formazione di Romita, ha frugato la città e le colline, disperdendo le ultime pattuglie tedesche. I primi carri armati americani subito dopo sono entrati in città. Alcuni di essi, preceduti da nostre pattuglie, si sono spinti anche un po' a nord.

Il C.L.N. ha assunto immediatamente tutti i poteri, insediandosi nel Palazzo Pretorio da dove ha emanato le prime disposizioni. I gappisti da oggi sono incaricati dell'ordine pubblico.

La folla, esultante, si è data a manifestazioni di gioia indicibile, giustificata dopo il lungo periodo di cacce all'uomo e di impiccagioni. Alla sera gli Americani si sono ritirati di qualche Km., affidando ai nostri gappisti il compito di proteggere la città, assicurando per□ di tornare all'indomani.

Il Comitato risiede□ al Palazzo Pretorio in permanenza, di notte e di giorno. Un enorme lavoro □ subito iniziato.

---

36 Naturalmente si tratta di gappisti pesciatini.

37 Si tratta della staffetta partigiana Ivonne Lavorini Mariani.

Dopo appena □ 63 anni

**Conferimento della cittadinanza onoraria  
della citt  di Lucca alla memoria  
del colonnello Sherman e del capitano Gandy**

DI NICOLA LAGAN □

Il 5 settembre 2007, durante la celebrazione del □63□Anniversario della Liberazione della Citt  dall'occupazione nazifascista□ Mauro Favilla, sindaco di Lucca, ha consegnato la cittadinanza onoraria alla memoria del colonnello Raymond G. Sherman, comandante del 370□Combat Team della 92<sup>a</sup> Divisione □Buffalo□ e del capitano della Compagnia F del 370□Reggimento della stessa. La consegna dei diplomi □avvenuta nell'Auditorium di S. Romano (ex-chiesa monumentale), alla presenza delle autorit  politiche e militari e degli eredi dei due ufficiali americani.

L'iniziativa di questo tardivo riconoscimento □stata dell'Istituto Storico della Resistenza e dell'Et  Contemporanea in Provincia di Lucca, e in particolare di Lilio Giannechini, direttore dell'Istituto, il quale ha inteso rimediare una volta per tutte a quella colpevole *manca* delle autorit  cittadine del tempo, che nel corso del 1944-45 concessero la cittadinanza a tutti i Governatori alleati, ma si *dimenticarono* di gratificare della stessa i primi ufficiali americani che avevano contribuito a liberare la citt .

Basandosi sui documenti conservati nell'Archivio dell'Istituto, Lilio Giannechini ha ricostruito gli avvenimenti di quei primi giorni di settembre del 1944 quando l'esercito alleato, varcato l'Arno, era avanzato su tre direttrici principali verso la citt  di Lucca, importante nodo stradale situato a pochi chilometri di distanza dalla Linea Gotica o Verde.

Nel frattempo i nazifascisti avevano abbandonato la citt , ma avevano lasciato alcuni gruppi di soldati nei □centri di resistenza□ lungo il corso dell'Ozzori del Rogio e nei quartieri periferici, i quali avevano il compito di ritardare l'avanzata nemica e di permettere al grosso delle loro forze di trincerarsi nelle postazioni pi  avanzate della Linea Gotica.

I patrioti del C.L.N., approfittando del ritiro delle truppe tedesche e dei brigatisti neri, si impadronirono della citt  ed ingaggiarono vari scontri con le pattuglie nemiche; ma, potendo contare soltanto su circa 200 uomini male armati e senza pezzi d'artiglieria,



temevano un ritorno in forze dei tedeschi in città. Per questo motivo inviarono cinque partigiani (Guglielmo Bini, Guido Jaff, Giuseppe Lenzi, Alberto Mencacci e Alfonso Pardini), che dovettero aprirsi un varco fra le postazioni tedesche presso il Ponte dei Frati a Pontetetto, per raggiungere il Comando americano. Essi erano portatori di un messaggio, scritto in italiano ed in inglese e firmato da Alfredo (Vannuccio Vanni), con il quale si comunicava che [ ] *venuti a conoscenza dell'approssimarsi delle truppe alleate a Lucca, è stato deciso che i patrioti procedano nella notte dal 3 settembre al 4 settembre all'occupazione della medesima. Si rende perciò inutile ogni bombardamento di essa.* [ ] .

Il col. Raymond G. Sherman, che aveva già fatto portare da Pisa 20 cannoni da 105 per cannoneggiare la città di Lucca, circondata dalle mura dei secoli XVI-XVII e segnalata in una carta topografica d'anteguerra come *fortificata*, dette ascolto a quel piccolo gruppo di patrioti ed inviò nel corso della mattinata del 5 settembre un plotone con 30 soldati, guidato dal cap. Gandy. Quest'ultimo fu così il primo ufficiale alleato ad entrare nella città di Lucca. Arrivato nella piazza Napoleone, il capitano americano venne accolto dagli esponenti del C.L.N. e, insieme a loro, si mostrò dal terrazzo del Palazzo della Provincia per rispondere alle acclamazione dei cittadini lucchesi in festa.

Le forze, ormai unite, degli americani della Divisione "Buffalo", formata quasi completamente da neri, e dei partigiani presero posizione sulle mura cittadine e nei pressi delle porte. Allora i tedeschi abbandonarono le zone periferiche della città e si ritirarono al di là del fiume Serchio, dopo aver fatto saltare i ponti su questo importante corso d'acqua ed anche su tutti quelli minori, per ritardare soprattutto l'avanzata delle truppe corazzate.

Da allora in poi, fino quasi al termine del mese, i soldati tedeschi colpirono la città ed i suoi dintorni con bordate di pezzi d'artiglieria leggera e pesante, causando varie perdite fra i civili e gravi danni alle chiese ed alle case.

Soltanto alcuni giorni dopo la liberazione di Lucca, riprese l'avanzata dell'esercito alleato verso le colline vicine, dove alcuni reparti tedeschi resistettero ancora per una quindicina di giorni.

Quando questi ultimi si accorsero che rischiavano di essere aggirati sulle ali dalle forze americane e brasiliane, preferirono ritirarsi in Garfagnana, dove, grazie al terreno molto accidentato, all'inclemenza dell'inverno ed all'insufficiente numero delle forze attaccanti, riuscirono a resistere fino alla metà dell'aprile 1945.

Purtroppo, durante un attacco sul monte Canala (presso Seravezza, in Versilia), nella notte fra il 12 ed il 13 ottobre 1944, il cap. Gandy, benché mortalmente ferito, rimase a guidare i suoi uomini, finché il Comando reggimentale dette l'ordine di ritirarsi.

Questi avvenimenti, ed in particolare la liberazione di Lucca, che costò varie perdite sia fra i combattenti per la libertà che fra la popolazione civile, sono stati rievocati sulle copertine ed in un articolo della rivista "Documenti e Studi" dell'Istituto Storico della Resistenza (n. 29 del 2007) e, più diffusamente, nel mio libro *Lo sfondamento della*



*Linea Gotica da parte delle truppe nazifasciste in Garfagnana. Le varie fasi dell'avanzata delle truppe alleate: dalla liberazione di Lucca alla "battaglia di S. Stefano" e dalla riconquista delle posizioni perdute fino al termine della guerra, pubblicato alla fine del 2008 dallo stesso Istituto.*



Il col. Raymond G. Sherman (a destra) con il gen. Mark Wayne Clark in Garfagnana



Il cap. Charles Francis Gandy alla guida di una jeep



Lucca, 5 settembre 1944: soldati della "Buffalo" fraternizzano con la popolazione locale



Lucca, 5 settembre 1944: il cap. Charles Francis Gandy ed i rappresentanti del C. L. N. salutano la popolazione dal balcone del Palazzo della Provincia





*Eticità*



*Socialità*

## *Solidarietà*

ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA  
E DELL'ET□ CONTEMPORANEA IN PROVINCIA DI LUCCA

Piazza Napoleone, 32/12 - C.P. 225, 55100 Lucca  
Tel. e Fax 0583/55540  
Mail [iststores@simail.it](mailto:iststores@simail.it) [iststores@tiscali.it](mailto:iststores@tiscali.it)

Presidente: Berto Giuseppe Corbellini Andreotti  
Vice Presidenti: Paola Frateschi e Alessandro Tambellini  
Direttore: Lilio Giannecchini

Ufficio di Segreteria: Nicola Laganà, Bruno Rossi e Paola Rossi  
Ufficio Stampa: Riccardo Maffei  
Amministrazione: Aristodemo Badioli  
Probiviri: Fabrizio Bianchi, Paolo Boldracchi e Renzo Della Campana  
Revisori di Conti: Paolo Canali, Carlo Coronato e Maurizio Tosi.

# QF

## **Quaderni di farestoria**

Supplemento di □Farestoria□ Rivista dell'Istituto Storico della Resistenza e dell'et□Contemporanea  
nella Provincia di Pistoia.

Autorizzazione del Tribunale di Pistoia n. 259 del 16.2.1981.

Redazione: Viale Petrocchi, 159 - 51100 Pistoia. Tel. e Fax 0573 32578  
E-mail: [ispresistenza@tiscalinet.it](mailto:ispresistenza@tiscalinet.it)

Comitato di Redazione: Stefano Bucciarelli, Berto Giuseppe Corbellini Andreotti, Lilio Giannecchini, Nicolà Laganà, Enrico Lorenzetti e Andrea Polari

Comitato Scientifico: Stefano Bucciarelli, Riccardo Caporale, Berto Giuseppe Corbellini Andreotti, Lilio Giannecchini, Nicola Laganà, Riccardo Maffei, Giuseppe Pardini e Armando Sestanti.

Consiglio Direttivo: Aristodemo Badioli, Enrico Cecchetti, Berto Giuseppe Corbellini Andreotti, Paola Frateschi, Fidala Ghilarducci, Nicola Laganà, Enrico Lorenzetti, Andrea Polari, Bruno Rossi, Paola Rossi, Armando Sestanti, Alessandro Tambellini e Carlo Tognetti.

Stampato in 900 copie

Tipografia GF PRESS - Via Prov.le Lucchese, 159 - Masotti - Serravalle P.se - Pistoia - 0573 518036 - [gfpres@libero.it](mailto:gfpres@libero.it)