

Capitolo Primo

**LO STATO ITALIANO.
DALLA MONARCHIA ALLA REPUBBLICA**

Sommario: 1. La formazione dello Stato unitario. – 2. L'approvazione della Costituzione della Repubblica. – 3. Le revisioni costituzionali approvate dal Parlamento.

1. La formazione dello Stato unitario

Il processo di formazione dello Stato unitario in Italia può essere diviso in quattro fasi:

- a) la fase risorgimentale che si esaurì con la nascita del Regno d'Italia,
- b) il consolidamento dello Stato unitario accentrato e la sua crisi,
- c) l'avvento della dittatura fascista,
- d) la transizione verso la democrazia e la nascita della Repubblica.

I moti indipendentistici – promossi dalla carboneria nel secondo decennio del secolo XIX – ebbero come principali centri di irradiazione l'Italia cisalpina e il Sud della Penisola.

i moti
risorgimentali

I primi furono influenzati dall'esperienza della rivoluzione nordamericana, che diede vita a un assetto unitario di tipo federativo basato sulla libera scelta dei territori e sul riconoscimento di un primo nucleo di libertà fondamentali – individuate nella vita, nella libertà e nella proprietà –. Nel loro intento vi era la speranza che la penisola italiana, una volta liberata da moti popolari, potesse unirsi tramite un patto federale tra i territori.

Particolarmente rilevante fu l'apporto culturale fornito da Giuseppe Compagnoni, il quale – titolare della prima cattedra di Diritto costituzionale cisalpino presso l'Università di Ferrara – pubblicò nel 1821-1823 un compendio di storia americana, in cui valorizzava la capacità della Costituzione degli Stati Uniti d'America di realizzare un comune senso di appartenenza tra i territori e di riconoscere efficaci strumenti di garanzia dei cittadini.

Nell'Italia meridionale, invece, i patrioti risorgimentali si ispirarono alla Costituzione spagnola del 1812, la quale aveva recepito i valori essenziali del costituzionalismo liberale e una visione pluralistica di Nazione; inoltre era apprezzata la previsione di un sistema elettorale non basato sul censo, la valorizzazione dell'autonomia dei territori, l'affermazione del pluralismo: come affermò con enfasi Santorre di Santarosa, essa costituiva "un raggio di sole agli occhi delle armate dell'assolutismo".

l'alternativa tra
federalisti e
mazziniani

Più incerto fu, invece, l'atteggiamento dei patrioti meridionali in materia di autonomia dei territori, i quali oscillarono tra la rivendicazione di un ordinamento omogeneo – considerato necessario per superare il particolarismo feudale, per universalizzare i diritti costituzionali e l'eguaglianza innanzi alla legge – e l'opzione per un ordinamento basato sull'autonomia politica dei territori e sul riconoscimento del ruolo dei Comuni.

In particolare, i movimenti risorgimentali di ispirazione repubblicana vissero una contrapposizione strategica tra chi – ispirandosi al pensiero giacobino – proponeva di valorizzare le diverse nazionalità presenti sul territorio della penisola e coloro che, invece, perseguivano la costruzione di una comune identità politica nazionale, basata sulle libertà individuali, secondo il binomio francese "libertà-unità".

Quest'ultima impostazione era riconducibile principalmente al pensiero mazziniano che instaurò un legame necessario tra la forma repubblicana e la democrazia rappresentativa, sostenendo il principio del suffragio universale e l'esigenza di unificare la popolazione della penisola attraverso l'elezione di un'assemblea costituente elettiva con il compito di approvare una nuova Costituzione. Inoltre, propugnava una idea universale dei diritti che dovevano essere riconosciuti – nel nome di un principio di fratellanza – a tutti gli individui e a tutti i popoli.

La Costituzione della Repubblica romana del 4 luglio 1949 fu il documento che meglio diede espressione a queste idee: infatti, l'art. 1 ribadì il principio della sovranità popolare (la sovranità è per diritto eterno nel popolo), così come fu riconosciuto il principio della democrazia rappresentativa (art. 16) e del potere costituente del popolo (art. 64).

Tuttavia, l'esito fallimentare della Repubblica romana incrinò la compattezza del movimento repubblicano, il quale si divise tra i fautori di una unificazione centralizzata e coloro che optarono per una soluzione federale.

I fautori del principio federale sostenevano che il primato della libertà individuale doveva necessariamente saldarsi con il riconosci-

mento dell'autonomia delle comunità territoriali; inoltre, ritenevano che l'unità nazionale non avrebbe potuto realizzarsi sotto lo scettro di un sovrano conservatore.

I principali centri di irradiazione del federalismo si svilupparono in Lombardia, Sicilia e Sardegna. Nel Regno delle Due Sicilie il movimento democratico propugnava che l'indipendenza dovesse essere realizzata attraverso una "confederazione di tutti i popoli italiani"; mentre in Lombardia le opere di Carlo Cattaneo e di Giuseppe Ferrari divennero un importante centro di irradiazione del pensiero federale.

Secondo Cattaneo un ordinamento democratico si caratterizza non solo per l'introduzione del suffragio universale, ma anche per la presenza di salde istituzioni di autogoverno. A sua volta, Giuseppe Ferrari riteneva che la Nazione italiana non potesse essere costruita attraverso una politica di conquista militare, ma avrebbe potuto realizzarsi solo come alleanza di popoli liberi: questo pensatore, ispirandosi all'esempio della rivoluzione nordamericana, sosteneva che l'unificazione nazionale dovesse essere la risultante di una coalizione di Repubbliche, radicate nel tessuto sociale ed economico dei diversi territori.

In definitiva, la fase risorgimentale visse una duplice contrapposizione: da un lato, tra monarchici e repubblicani, dall'altro lato, tra chi individuava nello Stato accentrato la condizione per assicurare l'unità della Nazione e l'eguaglianza nei diritti e, coloro che propugnavano il riconoscimento dell'autonomia delle diverse nazionalità. Anche alcuni statisti come Cavour, pur non aderendo al movimento repubblicano e federalista, aveva manifestato nella fase risorgimentale un interesse per l'esperienza del *selfgovernment* inglese, salvo fare successivamente una radicale marcia indietro, temendo che l'apertura alle autonomie locali potesse intralciare il consolidamento del Regno.

Di conseguenza, l'ipotesi di pervenire all'unificazione nazionale attraverso un'aggregazione di diversi popoli non ebbe alcun seguito e l'unità nazionale fu conseguita incorporando i territori della penisola all'interno dello Stato sabaudo. Inoltre, si ritenne che l'omogeneità normativa e organizzativa potesse meglio valorizzare il principio di eguaglianza, inteso come eguale trattamento dei cittadini innanzi alla legge.

Il Regno d'Italia fu, quindi, istituito in sostanziale continuità con il precedente ordinamento sardo-piemontese: lo Statuto albertino del 1848 divenne la Costituzione del Regno d'Italia; inoltre, l'unificazione non scaturì dalla volontà di un'assemblea costituente, ma da plebisciti elitari.

la Costituzione
del Regno

A differenza di altri documenti costituzionali del periodo liberale che avevano individuato la titolarità della sovranità nel popolo (come la Dichiarazione dei diritti dello Stato della Virginia del 1776, la cui Sezione 2 affermava che “tutto il potere è nel popolo, e in conseguenza da lui è derivato”) ovvero nella nazione (come l’art. 3 della Dichiarazione francese dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789), lo Statuto albertino individuava la sovranità eminentemente nell’autorità regia, presentava i caratteri di una Costituzione “concessa” dall’alto (*octroyée*): emblematicamente il testo era preceduto dalla formulazione “Con lealtà di Re e con affetto di Padre Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai. Nostri amatissimi sudditi”.

Sotto il profilo della forma di governo lo Statuto optava per una forma di governo c.d. “costituzionale pura” in cui il Re era il titolare del potere esecutivo, nominava e revocava i suoi Ministri e non era legato al Parlamento da alcun rapporto di fiducia; inoltre la Corona era parte del potere legislativo in quanto, per un verso, nominava i membri del Senato, per un altro verso, sanzionava le leggi e poteva sciogliere la Camera di Deputati.

Di conseguenza, lo Statuto non faceva proprio il principio costituzionale (proprio degli ordinamenti liberali) della separazione dei poteri in quanto collocava il Re al vertice dell’ordinamento.

In tema di diritti, erano riconosciuti i tradizionali diritti civili (eguaglianza innanzi alla legge, libertà individuale, di domicilio, di stampa, di proprietà, di riunione), ma la loro disciplina concreta era rimessa alle scelte del legislatore: emblematica era, in proposito, la formulazione dell’art. 28 dello Statuto (la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi).

A sua volta, il principio della libertà religiosa era compromesso dall’affermazione che “la Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato”, mentre gli altri culti non erano parificati, ma soltanto “tollerati conformemente alle leggi”.

Infine, non era prevista una procedura specifica per la revisione costituzionale, né organi a tutela delle norme costituzionali, per cui il legislatore ordinario poteva derogare alle disposizioni dello Statuto. Dal punto di vista teorico si trattava di una costituzione “flessibile”, cioè derogabile dal legislatore; mentre dal punto di vista istituzionale è necessario ricordare – come vedremo tra poco – che tale carattere a favorito il passaggio dallo Stato liberale alla dittatura nel permanere della vigenza dello Statuto del 1848.

la
fascistizzazione
delle istituzioni
monarchiche

Gli storici hanno attribuito il deperimento dello Stato liberale in Italia a tre fattori – il distacco crescente tra Stato e società civile, l’assenza di un forte partito liberale, la percezione dei partiti di massa

come forze antisistema – i quali hanno prodotto la crisi di egemonia dei gruppi dirigenti. Tali limiti sono stati accelerati dall'intervento dell'Italia nel conflitto mondiale e nella successiva esplosione di contraddizioni presenti da tempo.

In sintesi si può affermare che l'avvento del fascismo sia stato favorito dalle debolezze storiche dello Stato liberale e dalla sua incapacità di gestire la sua trasformazione in senso democratico dopo l'adozione del suffragio quasi universale maschile.

Nel novembre del 1921 ebbe luogo a Roma il Congresso dei fasci che fondò il Partito Nazionale fascista; nel luglio del 1922 Giolitti si dimette e gli succede prima Bonomi (ex socialista), quindi Facta, che diresse un governo debole, privo di personalità, che non riuscì a contrastare le azioni violente dei gruppi squadristi. Mussolini seppe cogliere la debolezza dello Stato liberale ed agì su due fronti: sul piano politico strinse accordi con gli esponenti liberali e i principali gruppi industriali; sul piano dell'iniziativa eversiva preparò un colpo di Stato che culminò nella marcia su Roma del 27 ottobre.

L'obiettivo della "marcia" consisteva nel creare una forte pressione politica nei confronti della Monarchia, la quale rinunciò a proclamare lo stato d'assedio e dette allo stesso Mussolini l'incarico di dar vita a un esecutivo formato da fascisti e conservatori.

L'ascesa al potere di Mussolini fu favorita dalla natura flessibile della Costituzione del Regno, che ammetteva la possibilità di derogarvi attraverso l'approvazione di leggi ordinarie. Di conseguenza, il governo da lui presieduto approvò in rapida successione diverse leggi che accentrarono il potere decisionale nella figura del Capo del Governo, eliminarono ogni forma di pluralismo politico e conculcarono i tradizionali diritti riconosciuti dallo Stato liberale.

L'architettura costituzionale del fascismo fu realizzata essenzialmente attraverso quattro leggi fondamentali.

Innanzitutto, la legge n. 2263 del 1925, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, modificò la forma di governo, accentrando nella figura del Capo del Governo la direzione del potere esecutivo e il controllo sul Parlamento. Il Re era il titolare solo formale del potere esecutivo dal momento che doveva esercitarlo "per mezzo del suo Governo"; il Capo del Governo è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo, a differenza delle forme parlamentari. I Ministri sono individuati dal Capo del Governo che li propone al Re, controfirmando la loro nomina; infine nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo.

Successivamente, la legge n. 100 del 1926 ha potenziato la potestà normativa del Governo attraverso una nuova disciplina dei decreti

legge. Il decreto legge è stato considerato dall'ordinamento fascista un modo "ordinario" di produzione delle norme aventi forza di legge: esso doveva essere presentato alle Camere per la sua conversione entro sessanta giorni dalla pubblicazione, il Parlamento aveva due anni di tempo per procedere alla sua conversione; inoltre, in caso di mancata conversione cessava di avere vigore dal giorno della scadenza del termine (*ex nunc*).

La legge n. 2693 del 1928, a sua volta, ha istituito un nuovo organo costituzionale – il Gran Consiglio del Fascismo – qualificato come organo supremo del regime: era dotato di compiti di coordinamento delle attività del regime, consultivi (in materie di natura politica, economica e sociale), deliberativi. In particolare, doveva esprimersi su tutte le questioni di natura costituzionale, nonché predisporre la lista dei nomi da presentare alla Corona per la nomina del Capo del governo e dei Ministri.

Il Gran Consiglio era presieduto dal Capo del Governo e le funzioni di Segretario erano svolte dal segretario del Partito Nazionale Fascista. Ne facevano parte: il Presidente del Senato e della Camera, i Ministri Segretari di Stato, i membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, il Comandante generale della Milizia volontaria, il Presidente dell'Opera nazionale Balilla, il Presidente del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, i Presidenti delle Confederazioni nazionali fasciste dei sindacati, il Presidente dell'Ente nazionale per la cooperazione.

Infine, erano membri di diritto di tale organo costituzionale i quadrunviri della marcia su Roma, gli ex segretari del PNF a partire dal 1922.

Tale organo fu definito dal regime il "solido architrave destinato a collegare dall'alto tutte le parti dell'ordinamento fascista".

Infine, il Parlamento venne soppresso e sostituito nell'esercizio della funzione legislativa dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, organo non elettivo composto dai componenti del Consiglio nazionale del Partito Nazionale Fascista e dai componenti del Consiglio nazionale delle Corporazioni. Secondo la legge istitutiva n. 129 del 1939 – tale organo collaborava con il Senato e il Governo alla formazione delle leggi.

In definitiva, gli organi rappresentativi del pluralismo politico, in grado di limitare il potere esecutivo, furono riorganizzati e privati delle competenze più incisive: la Camera dei Deputati fu soppressa e sostituita con la Camera dei fasci e delle corporazioni (non eletta dal corpo elettorale); l'autonomia degli enti locali territoriali venne compressa con l'approvazione del Testo Unico della legge comunale e

provinciale (regio decreto n. 383 del 1934), mentre il pluralismo politico e sindacale fu annullato in seguito all'istituzionalizzazione del Partito nazionale fascista e delle corporazioni.

Infine, in materia di diritti politici gli apparati dello Stato esercitavano un sostanziale controllo su tutte le associazioni, che dovevano comunicare il loro Statuto alle autorità di pubblica sicurezza (legge n. 2029 del 1925); mentre la legge n. 2008 del 1926 – per la difesa dello Stato – prevedeva la reclusione e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per chi svolgesse attività politica e intellettuale di opposizione al regime.

Il 25 luglio 1943 segnò l'apertura formale della crisi del regime fascista; in tale data il Gran consiglio del fascismo votò la sfiducia nei confronti di Mussolini e, nel tentativo di rivitalizzare l'istituto monarchico e di garantire la continuità delle istituzioni, attribuì nuovamente al Re la titolarità del potere esecutivo, come previsto dall'art. 5 dello Statuto. Questi nominò come Presidente del Consiglio il generale Pietro Badoglio, che diede vita a un esecutivo interamente composto da militari e da alti burocrati dello Stato.

la crisi del
fascismo
e il c.d.
"periodo
transitorio"

Nelle intenzioni della maggioranza dei componenti il Gran Consiglio del fascismo, il ritorno del potere nelle mani della Monarchia avrebbe dovuto favorire la nascita di un ordinamento rigidamente accentrato attorno all'istituzione monarchica, con forti venature di autoritarismo e, comunque, privo dei caratteri tipici dei regimi parlamentari.

Tale disegno, tuttavia, fu contraddetto dallo svolgimento delle vicende politiche: prese, infatti, avvio un processo storico che – tra il 1943 e il 1947 – condusse l'Italia dalla monarchia alla Repubblica e dall'autoritarismo alla democrazia ("periodo transitorio").

Quegli anni si caratterizzarono per la capacità di "traghetare" l'ordinamento italiano dal fascismo alla democrazia con soluzioni originali che riuscirono a far germogliare frutti duraturi, per il passaggio della Monarchia alla Repubblica e per l'approvazione di una nuova Costituzione.

La caduta del regime fascista e le dimissioni di Mussolini furono prodotte dalla decisione del Gran consiglio del fascismo il quale, riunitosi il 25 luglio 1943 votò la sfiducia nei confronti di Mussolini e si propose, per un altro verso, di rivitalizzare l'istituto monarchico: per ironia della storia, il tentativo di riattivare le attribuzioni statutarie della Corona fu operato dall'organo che il regime fascista aveva istituito al fine di comprimere le competenze regie.

L'intento delle forze moderate che promossero gli eventi del 25 luglio 1943 consisteva nella volontà di operare un ricambio ai vertici dello Stato, senza, tuttavia, determinare una frattura radicale con il passato;

si tentò, in altri termini, di ripristinare lo Statuto albertino, potando i “rami secchi” costituiti dagli istituti tipici del fascismo, che furono – infatti – soppressi: come il Gran consiglio del fascismo, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il Tribunale per la difesa dello Stato.

La struttura del Governo presieduto da Badoglio e i suoi atti iniziali furono coerenti con tale obiettivo. Il Governo era interamente composto da militari e da burocrati appartenenti al vertice della struttura amministrativa dello Stato; privo di effettiva collegialità, funzionò come mera appendice esecutiva delle decisioni della Monarchia. Inoltre, il governo Badoglio manifestò un'evidente ostilità per il sistema dei partiti politici e non assunse alcuna iniziativa per legittimare la loro presenza nella vita pubblica.

La dottrina ha prospettato due distinte interpretazioni di queste vicende. Una sottolineava l'elemento della continuità, evidenziando come il passaggio dal fascismo al postfascismo fosse avvenuto entro le regole poste dallo Statuto albertino: in proposito, fu richiamato sia l'art. 65 dello Statuto, secondo cui spetta al Re il potere di nominare e di revocare i ministri, sia l'art. 2 della legge del 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del governo, in base al quale questi è nominato e revocato dal Re ed è responsabile nei suoi confronti dell'indirizzo generale politico del governo.

Un'altra tesi – a nostro avviso preferibile – ha sostenuto che tali eventi produssero una rottura del sistema in quanto il fascismo non prevedeva la possibilità di un proprio superamento per vie legali.

Invero, il Re sperò di utilizzare le possibilità offerte dalle disposizioni statutarie per delineare un nuovo ordinamento dai connotati illiberali; in altri termini, tentò di sostituire al potere del duce un potere rigidamente controllato dall'istituzione monarchica, con forti venature di autoritarismo e, comunque, assai lontano dai moduli tipici dei regimi parlamentari.

Tali intenzioni produssero inevitabilmente un pericoloso braccio di ferro tra la Corona e i partiti organizzati nel Comitato di liberazione nazionale; questi ultimi, infatti, erano portatori di un'esigenza opposta, consistente nel provocare la caduta della monarchia e nell'affidare a un'Assemblea costituente, eletta a suffragio universale, il compito di elaborare una nuova carta costituzionale.

La radicale diversità di strategie, tra chi tentava di inglobare il sistema dei partiti nel vecchio tessuto statutario e chi spingeva per fuoriuscire dall'esperienza statutaria, rischiava non solo di lacerare ulteriormente il paese, ma anche di indebolire il fronte di lotta al nazismo e l'impegno per la liberazione dell'Italia.

Per scongiurare tale pericolo fu siglata una “tregua” istituzionale – nota come “svolta di Salerno” – finalizzata a evitare che la disputa sul

futuro istituzionale dell'Italia potesse vanificare l'obiettivo di por fine alla guerra e di liberare il paese, rendendolo nuovamente sovrano.

In attuazione dell'accordo di Salerno furono compiute due importanti scelte di rilievo istituzionali come l'immissione nel Governo di rappresentanti dei partiti politici della coalizione antifascista e l'impegno di convocare, non appena liberato il paese, libere elezioni per dar vita ad un'"assemblea costituente legislativa".

A tal fine fu approvato il decreto legge n. 151 del 1944, il quale statuí all'art. 1 che "dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un'Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato" e per scegliere la forma istituzionale dello Stato (Monarchia o Repubblica).

Quest'ultima scelta sarà successivamente modificata dalla decisione di convocare in proposito un referendum istituzionale a suffragio universale, che si svolse il 2 giugno del 1946 e portò all'approvazione della forma repubblicana con il 54,3% dei voti validi.

Sempre in attuazione della tregua istituzionale, in seguito alla liberazione di Roma avvenuta in data 5 giugno 1944, il Re nominò il Principe di Piemonte quale Luogotenente generale del Regno, presentando subito dopo le sue dimissioni; successivamente, dopo alcune tensioni con la Corona, i partiti del C.L.N. designarono unanimemente quale Presidente della futura compagine governativa Bonomi in qualità di Presidente del C.L.N.

Il 9 giugno dello stesso anno Badoglio presentò le dimissioni nelle mani del Luogotenente, che lo incaricò della formazione del nuovo governo. Tale reincarico incontrò, però, la netta ed ovvia opposizione dei partiti del C.L.N., i quali designarono unanimemente quale Presidente della futura compagine governativa Bonomi, per la sua qualità di Presidente del C.L.N.

Le vicende che seguirono alla tregua istituzionale produssero tre effetti di rilievo costituzionale. In primo luogo, scongiurarono il cristallizzarsi del dualismo di poteri tra la Corona e i Comitati di liberazione nazionale; in secondo luogo, favorirono il progressivo estendersi della sovranità e dell'autorità del Governo italiano sulla penisola.

Infine, si ebbe per la prima volta il riconoscimento della centralità del sistema dei partiti all'interno dell'organizzazione costituzionale dello Stato.

Nel periodo "transitorio" operarono due organi di rilievo costituzionale "anomali" rispetto alle tradizionali classificazioni: si trattava del Luogotenente del Regno e dei Comitati di liberazione nazionale.

Il primo non va confuso con altri istituti, apparentemente simili, presenti nello Statuto albertino, come la reggenza e la Luogotenenza del Re. Il primo era attivato durante la minor età del Re e prevedeva che il Principe o il più prossimo parente nell'ordine di successione che abbia compiuto i 21 anni ne svolgesse temporaneamente le funzioni.

A sua volta, il Luogotenente sostituiva temporaneamente il Re in caso di impedimenti temporanei nell'esercizio delle sue funzioni e delle prerogative regie; la nomina del Luogotenente comportava da parte del Re una devoluzione parziale di alcune sue competenze.

L'istituto della Luogotenenza introdotto nel "periodo transitorio" presentava, invece, dei caratteri giuridici del tutto diversi: innanzitutto, mancava ogni discrezionalità nella scelta della persona da nominare, perché la decisione *de qua* fu una conseguenza vincolante del patto che sancì la tregua istituzionale tra Corona e C.L.N.

In secondo luogo, si ricorse alla Luogotenenza non a causa di un'impossibilità temporanea e fisica del Re ad adempiere alle proprie funzioni, ma come conseguenza di una volontà espressa dalla coalizione dei partiti antifascisti.

Infine, di norma il Luogotenente esercitava un numero limitato di competenze, mentre nel caso in questione si sostituì *in toto* al monarca. Inoltre, quest'organo non era responsabile nei confronti del Re, bensì del Governo.

A sua volta, la figura dei Comitati di liberazione nazionale aveva un riferimento storico nel comitato di azione per l'unità del popolo italiano sorto in Francia nel luglio del 1941 e nel Comitato di fronte nazionale che vide la luce a Torino nel novembre del 1942.

Tuttavia, rispetto a questi precedenti, i C.L.N. attivi nel "periodo transitorio" si segnalano, sul piano politico, per una più ampia rappresentatività, per un maggior radicamento nei diversi territori e per un più diretto protagonismo nelle vicende belliche; ma la loro principale novità consiste nell'essere stati incardinati tra gli organi dello Stato titolari della funzione di indirizzo politico.

Infatti, la struttura organizzata dei C.L.N. influì in misura determinante sulle principali scelte dello Stato: da un lato, assumendo un ruolo decisivo nella soluzione delle crisi di governo e nella designazione delle personalità da nominare in qualità di Presidente del Consiglio; dall'altro lato, esprimendo i ministri e buona parte del personale politico allocato ai vertici dell'amministrazione.

Se agli inizi della loro attività i Comitati di Liberazione Nazionale agirono come "governo di fatto", successivamente ebbero un riconoscimento istituzionale con l'accordo del 26 dicembre 1944, sottoscritto dal Governo italiano e dal C.L.N. dell'Alta Italia che attribuì a quest'ultimo la delega a rappresentare il Governo "nella lotta che i