

NEL DECENNALE DELLA COSTITUZIONE

Alla mezzanotte del 31 dicembre 1957 si sono compiuti dieci anni dall'entrata in vigore della « Costituzione della Repubblica italiana ».

Approvata dall'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947 dopo circa diciotto mesi di intensi lavori (1), e promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dello stesso mese, la nuova « Carta » è divenuta legge fondamentale del nostro ordinamento a partire dal 1° gennaio 1948.

L'importante ricorrenza verrà solennemente celebrata durante il corrente anno. Allo scopo di promuovere e organizzare in modo degno la celebrazione si è costituito, sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, un Comitato nazionale, presieduto dal sen. Enrico De Nicola, che era Capo dello Stato al momento della promulgazione, e formato dall'ex-Presidente della Repubblica sen. Luigi Einaudi, dagli attuali Presidenti delle Camere Cesare Merzagora e Giovanni Leone, dal Presidente del Consiglio Adone Zoli, dal Presidente della Corte Costituzionale Gaetano Azzariti, dai due Presidenti dell'Assemblea costituente Giuseppe Saragat e Umberto Terracini, dal Presidente della « Commissione dei 75 » Meuccio Ruini e dal Ministro Gonella. In data 11 novembre il presidente De Nicola ha insediato

(1) L'attività dell'Assemblea costituente, eletta il 2 giugno 1946, ebbe inizio il 25 dello stesso mese. Fu subito nominata una Commissione (la c. d. « Commissione dei 75 ») con il compito di preparare un « progetto » di Carta costituzionale. Questa Commissione, suddivisa in tre sottocommissioni, lavorò durante circa sei mesi. In essa vi furono « molte relazioni », « moltissime discussioni » e 362 tra sedute « plenarie » e sedute « di sottocommissioni, sezioni o comitati » (cfr. M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Tip. Camera dei Dep., Roma 1947, p. 3). Nei loro lavori i commissari si servirono dell'abbondantissimo materiale predisposto dal Ministero per la Costituente (in particolare, di 18 volumi di « relazioni » preparate da gruppi di competenti e di « rapporti » ampiamente documentati, riguardanti non soltanto i problemi strettamente « costituzionali », ma anche quelli dell'organizzazione amministrativa dello Stato, delle autonomie locali, dell'economia, del lavoro, dell'organizzazione sanitaria). Il « progetto », che constava di 131 articoli e di 9 disposizioni transitorie, fu presentato alla Presidenza dell'Assemblea il 31 gennaio 1947. Alla diretta elaborazione del testo poi definitivamente approvato (139 articoli e 19 disposizioni transitorie e finali), i costituenti dedicarono, tra il 4 marzo e il 22 dicembre, 170 sedute con un complesso di 1090 interventi da parte di 275 oratori. La votazione complessiva e finale del documento (453 voti a favore e 62 contrari) avvenne nella seduta pomeridiana del 22 dicembre.

a Montecitorio un Comitato esecutivo con l'incarico di realizzare il programma delle manifestazioni.

* * *

La Carta costituzionale è, almeno formalmente, la fonte di diritto più solenne nella vita dei popoli moderni. Essa definisce, nelle sue linee principali, la struttura giuridica della comunità statale. Nell'ambito di un ordinamento ad essa si riferiscono, in certo modo come al fondamento della loro validità ed efficacia, tutte le altre norme esistenti.

Se « rivoluzione » significa sostituzione, a una precedente forma di governo o di regime, di un ordinamento nuovo ispirato a determinate idee ed esigenze etiche, politiche, economiche e sociali, in seguito a una azione sovvertitrice operata da una maggioranza popolare o da gruppi politici particolari, deve certamente dirsi che la Repubblica italiana e la sua Costituzione sono nate da una serie di fatti essenzialmente rivoluzionari.

Liberatosi dalla dittatura del partito fascista, il popolo italiano con il referendum del 2 giugno 1946 decretò anche la fine del regime monarchico. L'Assemblea costituente, da esso eletta con votazione a suffragio universale diretto e segreto, obbedendo al mandato ricevuto in base al Decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944 (n. 151), con la Carta costituzionale intese di dare un volto giuridico al nuovo regime.

Alla redazione delle singole norme parteciparono democraticamente tutte le correnti rappresentate. Il documento che oggi possediamo può pertanto dirsi giustamente frutto dell'« opera concorde di tutta la rappresentanza del popolo italiano » (2).

* * *

Si è da diverse parti obiettato che i molti « compromessi », cui le varie tendenze dovettero ricorrere nella redazione della nostra « Carta », rendono poco coerente e soprattutto non unitario il nuovo sistema costituzionale.

Questa obiezione, che ordinariamente si riferisce alle disposizioni elencate sotto il titolo « Principii fondamentali » e a quelle contenute nella « Parte I » (« Diritti e doveri dei cittadini »), da un punto di vista scientifico non ci sembra possa reggere, in quanto deriva per lo più da considerazioni aprioristiche o comunque « parziali », e non invece da uno studio obiettivo e passionato dell'insieme di tutti gli articoli. Riteniamo con fondamento che una indagine « positiva », accurata e serena, porrebbe a ritrovare, alla base del nostro testo costituzionale, una ideologia ben definita, unitaria e coerente.

E' lecito, d'altra parte, pensare — applichiamo al nostro caso quanto autorevolmente è stato scritto a proposito della

(2) L. PICCARDI, *La storia non aspetta*, ed. Laterza, Bari 1957, p. 120.

possibilità per una assemblea democratica internazionale di formulare una lista dei « diritti dell'uomo », che sia come la risultante di un accordo di pensiero tra rappresentanti di ideologie « violentemente avverse » — che nella formulazione di un testo giuridico, il quale ha essenzialmente delle finalità pratiche, l'« accordo degli spiriti » possa « avvenire spontaneamente, non su un comune pensiero speculativo, ma su un comune pensiero pratico, non sull'affermazione di una uguale concezione del mondo, dell'uomo o della conoscenza, ma sull'affermazione di uno stesso corpo di convinzioni concernenti l'azione » (3).

Un accordo del genere in linea di principio è possibile, perchè il « dato » etico, quanto alle norme morali fondamentali, è un dato univoco e indiscutibile della coscienza naturale di ogni uomo. Tale accordo riesce sostanzialmente valido, (pur non dando, necessariamente e in ogni caso, risultati sotto tutti i punti di vista perfetti), quando coloro che si accordano, nel prendere le loro decisioni mettono onestamente da parte ogni pregiudizio di tendenza.

Tutte queste considerazioni valgono in particolare per la nostra Costituzione, alla cui redazione hanno collaborato uomini di diversissima provenienza ideologica, ma comunque nella loro maggioranza sopra ogni cosa preoccupati del vero bene della nostra comunità nazionale e tutti, almeno in qualche misura, certamente influenzati da venti secoli di civiltà cristiana.

* * *

Alcuni giuristi lamentano che nella Carta costituzionale del 1947 siano state inserite troppe enunciazioni di principio, soprattutto di carattere programmatico, « sovente inidonee, per la loro stessa natura, a fungere da principi generali del diritto » (4).

Si può innanzi tutto osservare che, essendo stata accolta nella nostra Costituzione una ideologia, — è un dato comunemente accettato dai costituzionalisti che le Carte fondamentali degli Stati moderni non prescindono mai dai presupposti ideologici (5), — era ovvio che tale ideologia dovesse esprimersi

(3) *Dei diritti dell'uomo*, Testi raccolti a cura dell'UNESCO, ed. Comunità, Milano 1952, p. 13 (cfr. pp. 11 ss.).

(4) C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, ed. Barbera, Firenze 1950, vol. I, p. 287.

(5) Cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana (Commento sistematico)*, ed. Giuffrè, Milano 1948, p. 26. A questo proposito è stato, tra l'altro, notato giustamente che, dovendo ciascuna Carta costituzionale « riprodurre in veste sistematica, l'indirizzo mentale, le esigenze, gli istituti propri di un'organizzazione sociale, in un determinato momento storico », l'ideologia ha « l'alta funzione di vivificare tutte le strutture costituzionali » (S. CARBONARO, *I rapporti civili e i rapporti politici*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *op. e vol. cit.*, p. 120).

possibilità per una assemblea democratica internazionale di formulare una lista dei « diritti dell'uomo », che sia come la risultante di un accordo di pensiero tra rappresentanti di ideologie « violentemente avverse » — che nella formulazione di un testo giuridico, il quale ha essenzialmente delle finalità pratiche, l'« accordo degli spiriti » possa « avvenire spontaneamente, non su un comune pensiero speculativo, ma su un comune pensiero pratico, non sull'affermazione di una uguale concezione del mondo, dell'uomo o della conoscenza, ma sull'affermazione di uno stesso corpo di convinzioni concernenti l'azione » (3).

Un accordo del genere in linea di principio è possibile, perchè il « dato » etico, quanto alle norme morali fondamentali, è un dato univoco e indiscutibile della coscienza naturale di ogni uomo. Tale accordo riesce sostanzialmente valido, (pur non dando, necessariamente e in ogni caso, risultati sotto tutti i punti di vista perfetti), quando coloro che si accordano, nel prendere le loro decisioni mettono onestamente da parte ogni pregiudizio di tendenza.

Tutte queste considerazioni valgono in particolare per la nostra Costituzione, alla cui redazione hanno collaborato uomini di diversissima provenienza ideologica, ma comunque nella loro maggioranza sopra ogni cosa preoccupati del vero bene della nostra comunità nazionale e tutti, almeno in qualche misura, certamente influenzati da venti secoli di civiltà cristiana.

* * *

Alcuni giuristi lamentano che nella Carta costituzionale del 1947 siano state inserite troppe enunciazioni di principio, soprattutto di carattere programmatico, « sovente inidonee, per la loro stessa natura, a fungere da principi generali del diritto » (4).

Si può innanzi tutto osservare che, essendo stata accolta nella nostra Costituzione una ideologia, — è un dato comunemente accettato dai costituzionalisti che le Carte fondamentali degli Stati moderni non prescindono mai dai presupposti ideologici (5), — era ovvio che tale ideologia dovesse esprimersi

(3) *Dei diritti dell'uomo*, Testi raccolti a cura dell'UNESCO, ed. Comunità, Milano 1952, p. 13 (cfr. pp. 11 ss.).

(4) C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, ed. Barbera, Firenze 1950, vol. I, p. 287.

(5) Cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana (Commento sistematico)*, ed. Giuffrè, Milano 1948, p. 26. A questo proposito è stato, tra l'altro, notato giustamente che, dovendo ciascuna Carta costituzionale « riprodurre in veste sistematica, l'indirizzo mentale, le esigenze, gli istituti propri di un'organizzazione sociale, in un determinato momento storico », l'ideologia ha « l'alta funzione di vivificare tutte le strutture costituzionali » (S. CARBONARO, *I rapporti civili e i rapporti politici*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *op. e vol. cit.*, p. 120).

mediante enunciazioni di principio. Trattandosi, d'altra parte, come vedremo tra breve, di una ideologia tendente alla instaurazione di un nuovo tipo di Stato, molte delle suddette enunciazioni dovevano necessariamente essere rivolte non tanto alla definizione di una situazione giuridica esistente, quanto invece alla determinazione delle premesse per uno sviluppo avvenire dello Stato italiano, sia sul piano della sua organizzazione sia su quello dell'azione dei suoi organi.

Secondo una fondata opinione, ai « principi » di cui sopra, « se anche formulati in modo generico e in funzione di direttiva, è da riconoscere un carattere direttamente normativo ed un'efficacia suscettibile di esplicarsi in concreto secondo una duplice direzione. I principi i quali hanno trovato svolgimento in altre norme costituzionali o in altre disposizioni di legge, esplicano una loro propria efficacia in quanto fanno sorgere nell'interprete l'obbligo di risalire ad essi onde rinvenire i criteri atti a far superare le incertezze o a colmare le lacune che dovessero riscontrarsi nella loro applicazione. Gli altri principi poi che non sono stati ancora svolti in precetti concreti, oltre ad influenzare l'interpretazione per la parte suscettibile di ripercuotersi sul sistema delle norme vigenti, operano nei confronti del legislatore facendo sorgere l'obbligo di creare gli istituti e di emettere le regole materiali idonee a dare loro attuazione. Obbligo la cui osservanza rimane affidata all'azione delle forze politiche, ma che può essere anche fatto valere dal giudice della costituzionalità della legge, allorchè il legislatore, anzichè mantenersi in uno stato di inerzia, disponga sulla materia regolata dai principi senza informarsi ad essi e contraddiccendovi » (6).

* * *

Qualche anno fa un noto studioso del diritto costituzionale comparato, di fronte alla crisi delle istituzioni democratiche attraverso la quale sta passando il suo Paese, osservava trattarsi di una crisi « assai più morale e politica che non costituzionale » (7), e, prendendo implicitamente posizione contro il tecnicismo di certi moderni positivisti giuridici, ricordava che « il rinnovamento dei regimi esige non soltanto innovazioni tecniche, ma audacia dottrinale, nuovi apporti del pensiero politico, ampiezza di respiro, slancio » (8).

I nostri costituenti, mentre creavano le nuove strutture giuridiche dello Stato italiano, avevano ben presenti queste fondamentali esigenze. La Costituzione del 1947, pur con le sue

(6) C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, ed. CEDAM, Padova 1955, p. 555.

(7) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, ed. Comunità, Milano 1954, p. 74.

(8) *Ibidem*, p. 139.

imperfezioni, inevitabili del resto in un'opera del genere, rappresenta, a nostro avviso, quanto di meglio poteva dare all'Italia un'assemblea democratica veramente desiderosa di soddisfare alle più profonde esigenze della persona umana e di adeguare l'ordinamento dello Stato alla odierna realtà sociale.

Nella nostra Carta costituzionale è stato chiaramente accolto il principio che « lo Stato è per la persona e non la persona per lo Stato », cioè che l'intera struttura dello Stato è unicamente in funzione della « persona umana » e del suo pieno sviluppo. Nell'art. 2 è detto che « la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità ». Questa importante affermazione preclude la via a qualsiasi concezione « totalitaria » la quale consideri l'individuo essenzialmente in funzione dello Stato o della collettività. Non può essere « totalitario » nel senso indicato un organismo statale che riconosce, in teoria e nella pratica, l'esistenza di diritti della persona e delle formazioni sociali minori, dei quali esso non si considera l'autore.

Lo Stato, d'altra parte, (parliamo qui di quell'ente « Stato » che tutti riconoscono titolare dei « poteri sovrani »), nella nostra Costituzione è nettamente configurato come una società di persone fisiche e giuridiche, le quali operano insieme in ordine al conseguimento di quelle finalità generali che i singoli, isolati nella loro individualità o semplicemente inseriti nelle formazioni sociali minori, non potrebbero raggiungere. Con questa rappresentazione positiva del c. d. Stato-persona (9), nell'ordinamento giuridico italiano risulta definitivamente superata la concezione individualistica liberale classica, la quale « vede nell'individuo singolarmente preso l'unica realtà, mentre raffigura i gruppi sociali come pura somma di individui, ed, in conseguenza, ritenendo che lo scopo da perseguire sia quello di conferire all'individuo la più ampia libertà di azione e che il massimo di vantaggio collettivo si raggiunga dando libero corso allo svolgimento dell'iniziativa di ciascuno, attribuisce allo Stato la sola funzione di assicurare tale massima ampiezza di libertà nell'esplicazione delle attività individuali, nonchè l'uguaglianza di trattamento a ciascuno di fronte agli altri » (10).

Il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'individuo e delle formazioni sociali spontanee da un lato, e la configurazione dello Stato-persona come « concentrazione consapevole e unitaria della volontà e del pensiero di tutte le forze sociali volte a una finalità unitaria » (11) dall'altro, caratterizzano la struttura del nostro nuovo sistema costituzionale. In questo sistema i « sin-

(9) Sul concetto di « Stato-ordinamento » e « Stato-persona », cfr., p. es., G. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, ed. Giuffrè, Milano 1955, pp. 8 ss.

(10) C. MORTATI, *op. cit.*, p. 551.

(11) G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in « *La pianificazione economica e i diritti della persona umana* », ed. Studium, Roma 1955, p. 23.

goli», le «formazioni sociali» spontanee minori (la famiglia, la comunità e l'associazione di lavoro, la confessione religiosa, il raggruppamento di carattere locale) e il «popolo» (con il quale s'identifica lo Stato-persona) (12), in quanto soggetti giuridici «naturali», hanno diritti e doveri «originari». L'ordinamento regola i rapporti tra i diversi soggetti. In particolare, lo Stato-persona non può mai agire violando i diritti e le prerogative che l'ordinamento riconosce e garantisce agli altri soggetti.

Lo Stato-persona è una vera e propria comunità, la quale si regge democraticamente e nella quale ogni membro «ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4^a Cost.). E' in questo senso che nel primo comma dell'art. 1 della nostra «Carta» è detto: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» (13).

* * *

E' un fatto — lo ha ricordato esplicitamente anche il Presidente della Repubblica nel «messaggio» che il 27 dicembre scorso ha indirizzato ai due rami del Parlamento — che lo Stato di diritto, democratico e sociale «è già una realtà ben presente» nelle strutture giuridiche di molte comunità nazionali, «e più ancora lo sarà nel futuro» (14).

La Costituzione del 1947 ha stabilito «dei presupposti e delle premesse» per la piena realizzazione di tale tipo di Stato nella nostra comunità. «Attuare i principi costituzionali, perfezionare le strutture nelle quali la Costituzione tende ad articolare l'organizzazione dello Stato, cooperare a che le sue norme si traducano sempre meglio in regole di coscienza e di condotta, anzichè di conformistico ossequio, è il compito che sta dinanzi a tutti noi [...]. Se nell'anno che sta per sorgere saranno realizzati — come è da auspicare — ulteriori passi su questa via, il Parlamento avrà ancora una volta benemeritato della fiducia della Nazione, e i cittadini avranno confermato le doti di civismo e di devozione al bene comune, che nei momenti più decisivi hanno presidiato la libertà e il progresso della Patria nostra» (15).

AGGIORNAMENTI SOCIALI

(12) Sull'identificazione della persona dello Stato con il popolo nella nostra Costituzione, v. E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, Estratto da «*Rivista trimestrale di Diritto pubblico*», Milano 1957, pp. 39 ss.

(13) Per alcune importanti osservazioni nel senso del testo, cfr. V. GUELI, *Libertà e socialità nella Carta costituzionale italiana*, in «*Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*», vol. II, ed. Giuffrè, Milano 1957.

(14) *La nuova Stampa*, 28 dicembre 1957, p. 1.

(15) *Ibidem*.