

Idee per la Costituzione

A quarant'anni dalla elezione dell'Assemblea Costituente e dall'inizio della sua attività nelle sotto-commissioni della Commissione dei 75, incaricata di preparare il progetto della nuova Costituzione repubblicana, è parso opportuno raccogliere sei contributi di giuristi particolarmente qualificati che a vario titolo espressero opinioni e proposte in ordine alla Carta costituzionale *ex novo condenda*. Il criterio seguito nella scelta riguarda la difficoltà, maggiore o minore, di reperire i testi qui pubblicati. Ed è solo per questo motivo che si sono ommessi scritti di Costantino Mortati, di Piero Calamandrei, di Guido Gonella, inclusi in raccolte più o meno recenti e largamente note.

Qualche dubbio era sorto a proposito di un volumetto di Giorgio Balladore Pallieri, edito a Milano nel 1945 e intitolato *Lineamenti programmatici della Democrazia Cristiana*. Questo scritto (1) è assai caratteristico per la sua drasticità in tema di riforme sociali: o meglio di rivoluzione sociale, vista con gli occhi del poi. È vero che l'autore rifiuta i mo-

giuffrè



(1) V. G. P. OPPEZZO, *Le riviste dell'Università Cattolica*, in *Cultura, politica e partiti nell'età della Costituente* a cura di R. Ruffilli, Bologna, 1979, p. 401-402.

delli della tradizione marxista e si rifà piuttosto al pensiero dei laburisti inglesi, richiamandosi agli esperimenti socialisti dell'Australia e della Nuova Zelanda (p. 24-25); ma poi, in forza della esigenza di giustizia, sostiene che bisogna abolire sia la concentrazione delle grandi sostanze nelle mani di pochi sia le grandi miserie di cui soffrono molti. Perciò, « come la autorità dello Stato moderno non poté costituirsi se non sopprimendo le milizie private e le eccezionali potestà dell'antico mondo feudale, così l'autorità dello Stato non può oggi ricostruirsi e la pace sociale istituirsi se non con la soppressione del grande capitalismo privato » (p. 66-67). Dopo aver sostenuto che era « necessaria da parte dello Stato l'assunzione di un deciso controllo di tutta l'economia », Ballardore Pallieri aggiungeva: « Vi è per quanto riguarda l'attività economica un fine da raggiungere innanzi ad ogni altro e al quale ogni altro deve essere subordinato: assicurare il lavoro per tutti, e questo scopo può essere raggiunto solo da piani e da programmi pubblici, non certo dalla iniziativa privata » (p. 70-71). Può oggi far sorridere che si volessero assegnare simili compiti al partito della Democrazia Cristiana, dal momento che in questo quarantennio essi sono stati abbandonati anche dai partiti socialisti e socialdemocratici nel mondo occidentale: ma il « radicalismo » del periodo immediatamente successivo alla liberazione emerge anche da documenti di origine meno personale e durerà perlomeno fino a quando la Costituente confermerà la limitazione dei propri poteri in tema di leggi ordinarie, e in pratica di leggi di riforma sociale. Come si vede, le proposte di Ballardore-Pallieri avevano (o, meglio, potevano avere) una incidenza sull'attività dell'Assemblea Costituente, o in sede di formazione della nuova carta costituzionale, o in sede di legislazione di riforma: una tale incidenza è apparsa, per così dire, indiretta, essendo le sue tesi orientate soprattutto

a contribuire alla formazione di un programma di partito. Così si è preferito non riprodurre qui il contenuto del volume, limitandone il ricordo a questi brevi richiami.

I sei contributi, di seguito pubblicati in ordine cronologico di apparizione, contengono alcune indicazioni comuni alla componente politica e culturale di appartenenza, ma trasmettono anche, e non solo nel tono e nello stile, opinioni e motivazioni riferibili soltanto agli autori dei diversi scritti.

S'inizia con due interventi-relazioni alla XIX Settimana Sociale dei cattolici italiani dell'ottobre 1945, dovuti a Giorgio La Pira e ad Egidio Tosato. Veramente l'« esame di coscienza » del professore di diritto romano nell'ateneo fiorentino è stato incluso nel volume *La casa comune, una costituzione per l'uomo* (2), ma è apparsa utile un'ulteriore diffusione della conoscenza di questo scritto perché esso presenta in forma quanto mai semplificata e « stilizzata » il pensiero dell'autore in tema di politica costituzionale (3).

In queste pagine è sintetizzata la terza via lapiriana quale era stata esposta in forma più ampia in due pubblicazioni del 1944 (*La nostra vocazione sociale e Premesse della politica*). È facile notare come, allo scopo di offrire un profilo più rilevato della sua proposta, l'autore estremizzi le posizioni ideali che contesta e perciò si rifaccia, per il liberalismo capitalistico-borghese, alla Costituzione del 1791 della Francia rivoluzionaria, mentre riserva un fugace, seppur positivo cenno alla Costituzione di Weimar. Emerge chiaramente l'opinione di La Pira (fatta propria in sede di prima sottocom-

(2) Firenze, Cultura, 1980 (con ricca introduzione di U. De Siervo).

(3) In proposito può utilmente consultarsi il saggio di S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, II, p. 179 ss.

missione alla Costituente da Dossetti e Moro, nonché, per certi aspetti, anche da Togliatti) delle libertà « orientate » e limitate, nel loro esercizio, per l'affermazione ed il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale. Come è noto, quest'ultima indicazione fu lasciata cadere durante la parte iniziale dei lavori per il progetto di costituzione, perché non condivisa né dai democristiani di origine sturziana, né dai liberali di varia estrazione. Invero, si ritenne pericolosa una « finalizzazione » dei diritti di libertà in tema di rapporti civili, mentre essa fu accolta per il diritto di proprietà privata (funzione sociale) proprio perché si trattava di rapporti economici. Del resto, un tratto saliente dello scritto lapiriano si riferisce in particolare alla recezione del concetto marxista di alienazione del lavoratore rispetto al suo lavoro ed allo strumento-macchina del lavoro. A dimostrare quanto questo concetto-base avesse fatto breccia nelle riflessioni di La Pira, basti ricordare come egli scorga, accanto ad una piccola minoranza di grandi proprietari, una grande moltitudine di « espropriati ». L'estrema attenzione di questo autore (prima e dopo la Costituente) alla crisi costituzionale vista soprattutto come crisi sociale spiega, altresì come egli sia stato poi il primo e più convinto sostenitore, nel mondo politico italiano, delle soluzioni keynesiane con l'articolo su *L'attesa della povera gente*, pubblicato nella rivista dossettiana « Cronache Sociali » il 15 aprile 1950 (4).

(4) Ristampato in Firenze, 1951, con l'altro articolo *Difesa della povera gente*, in C.S. 1° luglio 1950 e una Introduzione, entrambi in risposta alle polemiche provocate dal primo intervento. Cfr. ora su questa vicenda P. Roggi, *I Cattolici e la piena occupazione*, Milano, 1983, pp. 146, 255 e 289.

Segue una relazione, per la stessa « Settimana Sociale », di Egidio Tosato sul tema *Garanzia delle leggi costituzionali*. Si tratta di un testo poco citato dagli studiosi del controllo di costituzionalità delle leggi: eppure contiene la motivazione più alta, sulla linea della lotta per il diritto contro la ragion di Stato, che ci è dato di leggere in quegli anni. Netto ripudio dell'assolutismo democratico (assimilato a quello monarchico); separazione dei poteri intesa secondo il modulo statunitense e non alla maniera del continente europeo fino al secondo dopoguerra. Tosato è così sicuro dei suoi buoni (anzi ottimi) argomenti che azzarda una « facile previsione »: « l'esigenza di garantire giurisdizionalmente le leggi costituzionali sarà dovunque sodisfatta e costituirà il coronamento di tutti i futuri ordinamenti democratici » (previsione avverata anche in Francia, com'è a tutti noto).

Certo, oltre alle ragioni di logica ordinamentale, Tosato, da buon realista, evocava la nuova schiacciante vittoria delle democrazie sulle autocrazie: e vedeva bene i vantaggi per la « pace politica interna » che sarebbero derivati dall'opera del giudice chiamato a decidere le controversie costituzionali. Insomma, sebbene dedicato a un tema meno ampio degli altri, lo scritto sulla garanzia giurisdizionale della costituzione è apparso di così ampio respiro da rappresentare una parte necessaria di questa piccola antologia.

Viene poi pubblicato il sesto ed ultimo capitolo del pamphlet di Paolo Barile intitolato *Orientamenti per la Costituente* (edito a Firenze nel 1946). Le proposte avanzate dal giovane autore, assai vicino a Piero Calamandrei, presentano grande interesse proprio perché si differenziano, in piena autonomia, da talune delle indicazioni più note del fondatore della rivista « Il ponte ». Indubbiamente, ciò che in tema di forma di governo accomuna i due autori è la convinzione che sia dannoso ritornare al regime parlamentare prefascista, con la sua

instabilità ministeriale e l'incapacità di realizzare un coerente indirizzo politico, tanto più quando si tratti di attuare una rivoluzione promessa (*rectius*, profonde riforme) al posto di una rivoluzione mancata. Ma mentre Calamandrei optava, non senza qualche ripensamento (5), per il regime presidenziale, Barile si orientava piuttosto verso un regime direttoriale di tipo svizzero, secondo moduli assai vicini a quelli accolti dalla prima commissione di studio per la Costituzione della Democrazia Cristiana, presieduta da Umberto Tupini, con la collaborazione di Costantino Mortati (6). Le tendenze direttoriali (e consociative?) furono poi lasciate cadere da De Gasperi, come pure i tentativi di Mortati, anticipati in questo lavoro di Barile, per dare una durata e dunque una stabilità minima ai governi. I fatti, però, hanno dato piuttosto ragione a chi, come Calamandrei e Barile, non credeva ai rimedi razionalizzatori genericamente evocati nel famoso ordine del giorno Perassi, con il quale la seconda sottocommissione della Commissione dei 75 aveva optato per un ritorno alla forma di governo parlamentare. Invero, a fronte del pluripartitismo appoggiato sulla proporzionale non c'è correttivo costituzionalistico in grado di « tenere ». Di notevole interesse è anche la disciplina sui partiti politici auspicata da Barile: si trattava, evidentemente in senso antifascista, di adottare una normativa che avrebbe potuto portarci molto vicino alla democrazia protetta o « armata » quale uscì dalla Legge fondamentale di Bonn del 1949. Naturalmente, tutto sta ad intendersi sul concetto di partito antisistema.

Particolare attenzione merita la relazione di Massimo Severo Giannini, redatta in preparazione del Congresso socia-

(5) Cfr. M. FANTICHI, *Fra terza via e conservatorismo*, in *Cultura, politica e partiti*, cit., I, p. 138-141.

(6) Cfr. U. TUPINI, *La Nuova Costituzione. Presupposti, Lineamenti, Garanzie*, Roma, 1946 (serie « Problemi della ricostruzione »).

lista di Firenze (7). È una sintesi che consente di cogliere il pensiero dell'impegnatissimo autore nei suoi aspetti più originali. Per concentrare in una formula (che rovescia un celebre titolo di Vedel) il contributo maggiore di Giannini al nostro diritto pubblico, si potrebbe dire che egli dedica il massimo sforzo propositivo a costruire le basi amministrative del diritto costituzionale. Che il partito socialista, in sede di Assemblea Costituente, non abbia praticamente sostenuto l'autonomismo Giannini-Olivetti, è senz'altro motivo di rammarico, perché, quantomeno, il dibattito si sarebbe arricchito rispetto alle alternative schematiche regionalismo sì, regionalismo no. Notevole è poi lo sforzo di dare *effettività* all'esercizio e al godimento dei diritti, che ebbe per punto d'arrivo il famoso (giustamente, perché davvero originale) comma secondo dell'art. 3 della Costituzione. Giannini pensava ad « uno Stato di carattere socialista, se pure in forma attenuata »: nella costituzione di questo Stato, accanto alla libertà di lavoro o libertà professionale, doveva trovare posto, oltre al dovere di lavorare per tutti i capaci di adempierlo, anche « il diritto al lavoro, come enunciazione generale di massima, da cui discenderanno una serie di conseguenze in ordine alla protezione sociale ». Infine Giannini arrivava a dire, cosa insolita in quei tempi per un militante in un partito di massa, che il principio dell'inviolabilità della proprietà « ha ancora una sua piena validità »; ma che nella Costituzione bisogna porre le premesse di leggi particolari, in forza delle quali i « beni di produzione » saranno utilizzati secondo norme tali da assicurare che il godimento di essi non giovi solamente ai gruppi ristretti e monopolistici: insomma le

(7) *Lo Stato democratico repubblicano*, in « Bollettino dell'Istituto di Studi socialisti », anno II, n. 7, 11 aprile 1946, pp. 1-8.

« forme di coordinamento e di socializzazione » di proprietà e imprese anticipano le formulazioni che passeranno negli articoli 41 e 43 della Costituzione. Anche se sarà poi più difficile adottare le « leggi speciali » di svolgimento dei principi.

La relazione di Guido Astuti al terzo Congresso del Partito Liberale Italiano è ispirata, specie per i rapporti Stato-Chiesa, al pensiero cattolico liberale che caratterizza i numerosi scritti (anche di carattere giornalistico) di questo giurista, storico del diritto, ma esperto della vita del foro e dell'amministrazione. In questa ricca relazione, che è senz'altro la parte più organica presentata in questa breve silloge, Astuti dimostra una profonda conoscenza dei problemi concreti della libertà e dell'autorità. Due esempi: il primo riguarda l'esigenza di una tutela costituzionale di fronte all'amministrazione, « la quale potrà concretarsi ... nel diritto del cittadino ad avere comunicazione, visione, copia degli atti che lo riguardano, e a conoscerne la motivazione ». Il secondo esempio, di grande rilievo, anticipa la famosa giurisprudenza della Corte costituzionale presieduta da Aldo Sandulli (sent. n. 55 del 1968); secondo Astuti « un particolare discorso meriterebbe il principio, sancito già nell'art. 25 del nostro Statuto, dell'eguale concorso dei cittadini, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato. Esso dovrebbe trovare applicazione non soltanto in materia di tributi, ma in generale per ogni sorta di onere o aggravio che lo Stato possa imporre alla proprietà privata. Secondo l'acuta intuizione di un nostro giurista, lo Jemolo, quando lo Stato nell'interesse della collettività, esige sacrifici solo da una determinata forma di proprietà o limita certe iniziative e attività economiche lasciando libere tutte le altre, dovrebbe essere tenuto ad un indennizzo come nel caso dell'esproprio: e questo principio dovrebbe essere oggetto di una garanzia costituzionale ». Co-

me si vede, certi orientamenti hanno radici culturali lontane, e non nascono, come può apparire, da vicende contingenti che al tempo dell'Assemblea Costituente non erano nemmeno prevedibili. Infine Astuti, che dà una valutazione nettamente negativa della Costituzione di Weimar, mette in guardia contro la qualifica di « diritti » in senso proprio, attribuita a taluni diritti sociali, e vorrebbe che si parlasse, piuttosto realisticamente, invece che di diritto al lavoro, diritto alla casa *et similia*, di principi programmatici per l'azione dello Stato, di una dichiarazione dei doveri sociali, e cioè delle funzioni che la coscienza contemporanea attribuisce alla collettività e allo Stato (dichiarazione da porre accanto all'altra dei diritti individuali).

L'ultimo intervento appartiene a Vezio Crisafulli, il costituzionalista insigne scomparso proprio in questo 1986, quarant'anni dopo l'articolo su « Rinascita » (8). Questo scritto in cui Crisafulli usa un « noi » non maiestatico, ma rappresentativo delle opinioni prevalenti nel partito comunista di allora, è molto interessante, anche perché rispecchia le attese di un settore minoritario ma piuttosto ampio della società italiana di quel tempo: accanto alla riforma costituzionale in senso stretto, la sinistra aspettava dalla Costituente « la riforma agraria, la riforma industriale e la riforma bancaria ». *Diis aliter placuit*, né qui interessa valutare se la Costituente abbia fatto bene ad accettare la impostazione degasperiana che separava il lavoro per la Costituzione da quello per la legislazione, dando in pratica la priorità all'opera di ricostruzione rispetto a quella di riforma. Del resto Crisafulli

(8) Di Crisafulli v. anche un articolo sulla storia costituzionale dello Stato italiano ancora in « Rinascita », anno III, n. 3 e un altro scritto in « Vie Nuove », 1946, n. 8 e ancora in « Rinascita », *Oltre la Costituzione* (1948, n. 1).

sintetizzava così la tesi di fondo del suo articolo: « si tratta di edificare un ordinamento dello Stato nel quale non possa più verificarsi quanto è accaduto e nel quale vengano realizzate condizioni tali che consentano alle classi lavoratrici di assurgere al governo dello Stato con metodi legali, quando abbiano per sé la maggioranza dei consensi ». Netto il rifiuto della repubblica presidenziale vista nella forma di una *leadership* quasi onnipotente, anche sul Congresso, quale derivava dalla esperienza rooseveltiana e soprattutto dall'immagine trasmessa da una letteratura che in Italia e fuori aveva esaltato il ruolo del Presidente; senza dire delle cattive applicazioni nell'America del Sud. Tipica l'insistenza sull'istituto della revoca del mandato da parte degli elettori, ogni qualvolta i loro rappresentanti fossero venuti meno alla fiducia in essi inizialmente riposta; ne aveva già parlato Mauro Scoccimarro, relatore sui problemi della Costituente al quinto Congresso del partito, riesumando un *topos* della dottrina marxista (9). Assai tiepida l'adesione all'eventuale istituzione delle regioni, con propri organi elettivi « e con determinati compiti amministrativi ed economici » (erano dunque esclusi poteri legislativi). Silenzio completo sul controllo di costituzionalità delle leggi, pur riconoscendosi logico, dopo l'esperienza fascista, l'orientamento generale a favore di una costituzione di tipo rigido.

I sei scritti hanno in comune il senso della necessità dell'impegno propositivo per la nuova Costituzione, perché di una nuova Carta non si può fare a meno. Inoltre tutti avvertono l'esigenza di una costituzione che significhi anche una netta ripulsa dell'ordinamento fascista; mentre in qualche esponente del vecchio mondo liberale (escluso dalla Com-

(9) Cfr. per tutti BOBBIO N., *ad vocem* Democrazia, in *Dizionario di Politica*, Torino.

missione dei 75) è ancora forte la tendenza a ritornare, con alcuni aggiustamenti, al regime precedente la cesura fascista, i giovani costituenti (e soprattutto Dossetti) (10) si rifiutano di guardare indietro e cercano il nuovo. Del resto il peso dei partiti, sensibilissimo fin dall'inizio dell'esperienza del secondo dopoguerra, attesta di per se stesso l'impossibilità di tornare alla democrazia « governata », nel senso dato da Georges Burdeau a questa espressione, e cioè ad una democrazia organizzata per notabili, anziché per partiti di massa. Assai difficile, invece, si rivelerà nei decenni successivi modificare la Costituzione, per migliorare la funzionalità dell'apparato organizzativo da essa previsto. Se talune diffidenze tra partiti del periodo '46-'48 si saranno attenuate o saranno del tutto scomparse, i *beati possidentes* di una esperienza quarantennale troveranno arduo rimettere in giuoco, sia pure in parte, i vantaggi acquisiti sul fondamento di un sistema elettorale per la Camera dei Deputati più proporzionalista di quello disegnato dal matematico d'Hondt. Ciò non esclude che siano possibili utili riforme (non riducibili alla contestata *réformette* francese del 7 dicembre 1954) e che tocchino altri aspetti del sistema istituzionale. Ma, sicuramente, sarà malagevole trovare o recuperare una frazione di quel « fervore » degli anni '45-'46 che caratterizza tutte le testimonianze qui raccolte.

Leopoldo Elia

(10) Cfr. *Giuseppe Dossetti con Dio e con la storia*, a cura di A. e S. Alberigo, Torino, 1986, p. 18.