

PREFAZIONE

Per quasi un secolo lo « Statuto albertino » ha retto gli ordinamenti costituzionali dello Stato italiano e il loro funzionamento. In questo lungo periodo la storia registra l'unificazione della nazione italiana, il suo consolidamento e la sua mirabile ascesa per opera del lavoro dei suoi figli; e poi anni oscuri, che videro il tramonto di ogni orientamento democratico e fatalmente dovevano preparare sventure e danni senza nome.

Nel tentare di risollevarsi, il popolo italiano ha sentito la necessità vitale di rinnovare i suoi ordinamenti costituzionali e cioè di rivedere le norme fondamentali per la struttura ed il funzionamento dello Stato, il che significa rinnovare lo Stato, se è vero che, secondo il pensiero di un eminente giurista, i due termini « Stato » e « ordinamento giuridico » coincidono e si identificano.

Saranno dunque norme giuridiche, in tutto o in parte nuove, che verranno poste da un apposito organo legislativo denominato, secondo la tradizione latina, la Costituente. Ogni norma contenuta in un ordinamento giuridico deve potersi ricondurre ad altra norma — in questo senso « primaria » — che ne giustifica la legittimità e la obbligatorietà. In materia costituzionale ciò non è sempre possibile, specie se la norma che dovrebbe funzionare come « primaria » non ripeta la sua obbligatorietà dal volere di un sovrano assoluto che l'abbia posta o dalla deliberazione di un apposito organo dello Stato, investito dell'autorità di formulare siffatte norme fondamentali. La materia della norma costituzionale costituisce un campo nel quale si passa dalle situazioni *di fatto* alla posizione di norme *di diritto*, poiché una Costituzione esprime la formula di un equilibrio delle forze politiche che agiscono nell'ambito di una convivenza statale; e finché questo equilibrio non si sia consolidato e trasformato nella formula giuridica, risalendo a ritroso, non si trova ancora il punto solido di riferimento.

La trasformazione della situazione di fatto in norma costituzionale non può avvenire automaticamente; occorre che intervenga un altro fattore, che funzioni come *reagente* e crei, nella

vita dello Stato, la formazione di organi idonea a produrla — e cioè a formulare la norma — ciò che può, a seconda dei casi e delle singole situazioni storiche, avvenire in vario modo. Questo reagente politico è ciò che fu chiamata l'«iniziativa costituente» (dal MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, pag. 67 e segg.). I vari e molto diversi esempi storici sono stati dottamente e diligentemente enumerati dal MORTATI (op. e l. cit.), che è stato uno dei più apprezzati membri della Commissione. (V. in proposito anche DUGUIT, *Droit constitutionnel*, n. 148, pag. 1087 e segg. e le minute indagini dedicate dallo ZWEIG allo sviluppo dell'idea del «*pouvoir constituant*» affermatasi nella rivoluzione francese: *Die Lehre vom pouvoir constituant*, Tübingen 1909.)

2. Nel caso attuale il problema suddetto si presenta molto semplice, poiché il compito di creare nuove norme sulla struttura e sul funzionamento dello Stato fu deciso con *atto legislativo* (decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151), che fu l'ultimo emanato nella forma del decreto-legge, prima di attuare la forma di governo provvisorio (potere legislativo affidato al governo sino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento: articolo 4 dello stesso decreto). La storia politica di questa fondamentale decisione è stata narrata in un opuscolo di Ivanoe BONOMI, (*Sestante*, 1945), dove in pari tempo si fa cenno dei vari problemi, per dir così, di *attuazione* a cui quella fondamentale e generica statuizione poteva dar luogo. Ma intanto importa notare che, in questo caso, l'*iniziativa costituente*, maturatasi attraverso la formazione di una coscienza molto diffusa, interpretata dagli organi in quel tempo depositari del potere legislativo, si è pacificamente compiuta con pacata solennità. Dal che possono trarsi i migliori auspici per la suprema e augusta attività di legislazione che la nuova Assemblea sarà chiamata a compiere.

La stessa statuizione, per le difficoltà del momento, conteneva la riserva (necessariamente connessa alla forma che si dovette seguire del decreto-legge) della successiva conversione in legge (art. 6), che sarà devoluta al nuovo Parlamento, che a sua volta in quel decreto-legge avrà le ragioni della sua legittimazione.

Il citato decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151, prevedeva altresì (art. 1 capov.) norme complementari, delle quali era fatta riserva e che si maturarono attraverso riflessioni cui dette luogo la non meno pacata considerazione circa l'opportunità di queste

norme. E furono quelle del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che prevede, per la scelta della forma istituzionale, il procedimento del *referendum* e regolò l'assetto del governo nel periodo che va dall'inizio dei lavori della Costituente all'entrata in funzione della nuova Costituzione: e quella dell'altro decreto di pari data, n. 99, che fissò la convocazione dei comizi elettorali per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente e per l'attuazione del *referendum*. Chi negli anni che verranno riandrà col pensiero a questo agitato periodo della nostra storia, dovrà riconoscere i segni di un'alta maturità politica nel popolo italiano, avviantesi verso la rinascita. Ed è anche questo un ottimo auspicio.

3. Intanto, veniva istituito con decreto 21 luglio 1945, n. 435 il Ministero per la Costituente, col compito (art. 2) di «preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente». Compito incompleto, se si considera ciò che normalmente significa un «Ministero» e ben diverso da quello di «*amministrare*».

Quale fosse siffatto specifico compito fu subito precisato e concretato attraverso l'attuazione datagli dal Ministero, intendendosi la preparazione prima rivolta (decreto min. 31 agosto 1945) a predisporre un disegno di legge elettorale, di cui ebbe incarico apposita Commissione, composta di esperti e di rappresentanti dei vari partiti. Con lo stesso criterio il ministro compose una Commissione che fu detta per la «Riorganizzazione dello Stato» (1) che iniziò i suoi lavori il 21 novembre 1945; ma già prima era stata istituita pure con carattere di «Commissione di studio» una «Commissione economica» che aveva iniziato i suoi lavori il 29 ottobre 1945. Né va dimenticata in quest'opera di preparazione la pubblicazione del «Bollettino d'Informazione e Documentazione» del Ministero, che si prefisse e felicemente ha attuato il compito di richiamare l'attenzione generale su quanto poteva giovare a far conoscere l'opera di rinnovazione che il Ministero veniva preparando. Ciò ha giovato a porre, per dir così, in primo piano problemi dello Stato, ai quali la generalità dei cittadini non sempre, nelle vicende della vita, rivolge il pensiero.

A chi volesse poi osservare che troppo vasta è stata la ma-

(1) Per la composizione della Commissione e il suo riparto in Sottocommissioni, v. *infra*.

teria presa in esame da questa e dalle altre Commissioni, si potrebbe fondatamente rispondere che ciò è stato fatto, non per gusto di ricerca o per desiderio di strafare, ma a ragion veduta. Si è infatti considerato che la materia costituzionale costituisce, è vero, la somma di quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento dei pubblici poteri, ma non è tuttavia possibile separarla in un chiuso recinto dal rimanente della materia, quella cioè che non ha carattere costituzionale. Soprattutto però questa materia non costituzionale in moltissimi casi costituisce presupposto o condizione rispetto a quella costituzionale; una Costituzione la quale, per es., stabilisca essa stessa direttamente un determinato regime del credito, presuppone che gli autori di siffatta norma abbiano ben presente come in concreto sarà per essere disciplinato il credito, e che cosa con quella norma si è voluto raggiungere.

Se questo è vero in una linea generale e astratta, è però vero anche che in pratica numerose volte moderni legislatori hanno posto nelle Costituzioni delle norme che poi, all'applicazione, sono risultate inadeguate, o per eccesso o per difetto, e certe volte perfino superflue. Affinché, pertanto nella Costituzione italiana vi sia possibilità di porre delle norme, sapendo con precisione quali sono gli effetti, anche remoti, che con tali norme si raggiungono, e conoscendo d'altro lato i presupposti, anche non vicini, che tali norme richiedono, le Commissioni che hanno avuto sede presso il Ministero per la Costituente hanno volutamente ampliato il campo della loro ricerca fino a considerare, con ogni possibile attenzione, questi remoti presupposti e questi remoti effetti. E questo spiega e giustifica il lavoro di alcune delle Sottocommissioni, per es. quella Sanitaria, che a prima vista potrebbero apparire superflue.

4. La Commissione « per la Riorganizzazione dello Stato » si divide così in quattro Sottocommissioni, e dopo ne fu aggiunta una quinta, che si occupò dei fondamentali problemi della sanità pubblica.

Nelle pagine che immediatamente qui seguono si rende conto dell'opera compiuta dalla I Sottocommissione. E Gaetano AZZARITI, mettendo, anche a questo scopo, a servizio dell'opera comune l'alto ingegno chiarificatore e l'insuperabile esperienza della tecnica legislativa, ha consentito a premettere, per mia preghiera e gliene sono grato, alle singole relazioni degli argomenti trattati da questa Sottocommissione, una sua introduzione.

Della intera Commissione per la Riorganizzazione dello Stato chi scrive, ha tenuto la presidenza per designazione del Ministro. E non solo per la lusinghiera designazione deve essere grato, ma anche perché così ha avuto occasione di vedere quotidianamente al lavoro uomini insigni per dottrina e per esperienza politica e ammirarne l'ardore infaticabile e il fruttuoso contributo. Sicché ha potuto sentire che la parola «patriottismo», che per tanto oscuro tempo parve non avesse più significato, ha ripreso tutto il suo tradizionale valore.

E ascrive anche a sua particolare fortuna avere potuto cooperare, per non parlare che degli eminenti presidenti delle Sottocommissioni, con G. B. BOERI, Emanuele PIGA, Arturo Carlo JEMOLO, Leopoldo PICCARDI, Nicola PERROTTI: ai quali sarà dovuto se l'opera compiuta, per la loro infaticabile dedizione, potrà raggiungere lo scopo. Né il cuore del vecchio maestro consentirebbe di non ricordare qui l'opera intelligentissima e preziosa per quanto temporanea (per le esigenze di altro ufficio di Stato) prestata, né con ciò si svaluta quella degli altri compagni nel comune lavoro, dal valorosissimo discepolo di un tempo, il Consigliere di Stato dott. Silvio INNOCENTI.

5. La materia che la Commissione ha fatto oggetto delle sue indagini preparatorie richiede qualche chiarimento.

Suole attribuirsi a Napoleone (che di Costituzioni ebbe molta esperienza) il detto che «una Costituzione deve essere breve e... oscura» (VANDAL, *L'avvento di Napoleone*, trad. it. Milano, 1931, vol. II, pag. 36).

Secondo il mandato affidatole, la Commissione non ebbe il compito di redigere schemi di testi legislativi (e dovette anzi astenersene per non anticipare in alcun modo, sui singoli punti, le future decisioni della Costituente). Ora, per ritornare alla ricordata *boutade* napoleonica, deve dirsi anzi tutto come non sia più raggiungibile il requisito, d'altronde un po' troppo sommariamente enunciato, della *brevità*. Esso risponde a un tipo di Costituzione che l'esperienza riporta agli albori del costituzionalismo, ma lo sviluppo e i nuovi atteggiamenti delle forze politiche, che si compongono nella formula di una Costituzione lo mostrano da tempo superato, secondo le forme più recenti, specie dal 1919 in poi. Ciò trova la sua intima e perentoria ragione nell'intervento sempre crescente dello Stato nei vari aspetti della vita sociale, sicché a tale tendenza è da trovare un limite soltanto nella opportunità

di limitare queste nuove norme costituzionali alla parte di esse che non appaia contingente e probabilmente mutevole e si restringa a ciò che conviene sia regolato *in apicibus* con una dichiarazione di carattere costituzionale. In coerenza di ciò, il Ministero ha esteso il campo delle indagini preparatorie, non solo alla materia economico-finanziaria mediante apposita Commissione, ma con lo stesso sistema ha disposto studi sia sulla organizzazione sanitaria, sia sull'ordinamento del lavoro in ordine al quale era apparsa la necessità di una globale e, almeno, generica visione della fondamentale materia, la cui importanza sociale non ha bisogno di essere segnalata nello stato attuale della nostra legislazione.

Spetterà alle decisioni della Costituente determinare in quale misura essa creda di fissare in norme fondamentali, di carattere costituzionale, il regolamento di queste materie.

Per queste ragioni appare chiaro che la futura Costituzione italiana non potrà essere breve nè limitarsi al tipo classico delle Costituzioni più antiche.

Ciò non vuol certo dire — per ritornare al detto napoleonico dal quale si son prese le mosse — che essa debba riuscire « oscura ». Questo difetto essa avrebbe, non per necessaria conseguenza dell'ampiezza e varietà della materia, ma solo se sui singoli punti le sue statuizioni dovessero limitarsi a dichiarazioni e precetti vaghi e non ben maturati, nel loro contenuto e nella loro possibile applicazione. La Commissione confida di aver posto al servizio della Costituente, attraverso la varietà delle soluzioni prospettate, la espressione di regole e principî dei quali si è sforzata di dare le ragioni, anche e sopra tutto là dove le possibili divergenze ne mettevano in luce l'utilità, nell'ambito del modesto compito al quale era chiamata a limitarsi.

6. Tutto fa dunque prevedere che, attraverso l'opera della Costituente, notevole sarà l'ampiezza di questa riorganizzazione dello Stato italiano. Onde ben si possono ripetere le ispirate parole di un venerato Maestro (V. E. ORLANDO, nel discorso tenuto alla Consulta il 9 marzo 1946, del quale quell'Assemblea votò l'affissione): « La rivoluzione del 1789 era uno scherzo in confronto: qui è una svolta di epoche storiche, qui non si passa « da una forma di governo a un'altra, ma da un'epoca a un'altra. Il paragone non si deve fare con le varie successioni di go-

« verno, ma con eventi che si verificano ogni cinque o sei se-
« coli... Ebbene, in questo tremendo avvenimento, il nostro Paese
« si avanza sprovvisto di tutto, nella più grande miseria, tra i
« più grandi dolori, tra le più formidabili minacce. E qui sta la
« sua forza ».

Nel rassegnare i risultati dell'opera della Commissione, sia
lecito aggiungere l'auspicio, anzi la certezza, che l'opera augusta,
a cui la Costituente si accinge, salvi la Patria nostra e ne assi-
curi l'avvenire.

30 maggio 1946.

UGO FORTI