



R-215

1

Che cosa è la costituzione.

Per costituzione s'intende l'insieme delle leggi fondamentali dello Stato, leggi che stabiliscono quali sono i diritti e i doveri dei cittadini, quali i poteri dello Stato, quale la sua forma.

L'importanza della costituzione

Nelle antiche leggende di quasi tutti i popoli si narra come e per opera di chi nacquero le prime leggi. Ciò significa che la coscienza popolare vide una grande conquista e l'inizio di un nuovo ritmo di vita nel momento in cui l'arbitrio parve bandito, per l'introduzione di una legge, scritta o non scritta, che stabiliva alcune norme e alcune garanzie necessarie per la convivenza dei cittadini. Tanto parve grande il bene conquistato, che si preoccupò di assicurare l'invariabilità delle leggi fondamentali; o facendole apparire dettate od ispirate dagli dei, o garantendone l'osservanza con rigorosi giuramenti, o per lo meno stabilendo che delle modifiche si potessero portare soltanto con un procedimento assai complicato.

La costituzione di ogni popolo, antico e moderno, riflette quelle che sono le preoccupazioni più gravi, quelli che appaiono i problemi fondamentali per il popolo medesimo. Nelle costituzioni antiche ha per esempio importanza predominante quello che noi oggi chiamiamo diritto privato, cioè il complesso di leggi riguardanti principalmente i problemi familiari e patrimoniali. Nelle costituzioni moderne acquista in vece sempre maggiore importanza il diritto pubblico, cioè l'insieme delle norme costituzionali che riguardano la forma dello Stato, la distribuzione dei pubblici poteri, le libertà e i doveri dei cittadini, la potestà tributaria.

Costituzioni americane e francesi

Le costituzioni che più direttamente ci possono interessare per la loro maggiore attinenza ai problemi della nostra epoca sono quelle degli Stati del Nord America, che danno poi vita alla grande repubblica degli Stati Uniti, nonché la costituzione di questa (1787) con i successivi emendamenti; e, forse ancora più immediatamente, le varie costituzioni elaborate dalla rivoluzione francese iniziata nel 1789.

Principii comuni a tutte queste, sono:

- 1) che il potere derivi dalla collettività dei cittadini e che il governo debba essere emanazione della volontà popolare;
- 2) che le leggi debbano venire elaborate ed approvate dai rappresentanti del popolo;

3) che il capo dello Stato debba ubbidire alle leggi come tutti gli altri cittadini;

4) che vi sia una divisione dei poteri, e che cioè ad alcuni rappresentanti del popolo sia affidato il compito di elaborare le leggi (potere legislativo); ad altri organi il compito di occuparsi dei fini concreti e quotidiani dello Stato, come la riscossione delle imposte, le opere pubbliche, l'istruzione, la sicurezza pubblica, l'addestramento delle forze armate e i rapporti con gli Stati esteri (potere esecutivo); ad altri ancora il compito di rendere giustizia, quando sia sorta una controversia fra due cittadini o quando un cittadino abbia in qualsiasi modo contravvenuto alla legge (potere giudiziario).

Scopo comune e principale sia delle costituzioni americane che della costituzione francese è quello di stabilire esattamente i doveri e i diritti dei cittadini per tutelarli da ogni possibile dispotismo.

In Europa, dopo la Restaurazione (1814-15), quando, caduto l'Impero napoleonico, i sovrani spodestati tornarono al loro trono, alcuni di essi vollero « concedere » delle costituzioni: ma queste, pur attribuendo ai cittadini libertà e diritti sufficientemente ampi, non riconobbero mai alla volontà popolare il diritto di scegliere la forma di governo che essa stessa ritenesse più conveniente. Si trattava sempre dell'atto di condiscendenza di un principe convinto di regnare per diritto divino.

In Italia

Anche in Italia molti dei principi, nel 1848, furono costretti a concedere delle costituzioni. Ma si trattava, anche in questi casi, di costituzioni concesse dai principi e che il popolo non era stato chiamato ad approvare. Ed infatti gli elementi più intellettuali e più avanzati del liberalismo le accolsero con qualche riserva; e nel 1848-49 molto si parla di Costituenti: cioè di assemblee che debbano elaborare nuove costituzioni nate dalla volontà del popolo. Alcune di queste Costituenti restano allo stato di aspirazione e di progetto: altre si realizzano, sia pure per breve tempo, come, ad esempio, la Costituente romana che proclama la repubblica (1849).

Fra le varie costituzioni del 1848-1849 l'unica che non fu travolta dalle catastrofi militari e che sopravvisse fino a divenire la carta costituzionale del regno d'Italia è lo Statuto di Carlo Alberto.

Lo Statuto stabilisce: che la forma dello Stato sia la monarchia ereditaria in linea maschile; che i ministri siano responsabili; che si creino due Camere con funzione legislativa (il Senato, i cui membri sono nominati dal re, e la Camera dei deputati, i cui membri sono eletti dai cittadini stessi; le due Camere nel loro insieme prendono il nome di Parlamento). Lo Statuto inoltre proclama la religione cattolica unica religione dello Stato, accordando semplice tolleranza a tutti gli altri culti, e sanziona alcune fondamentali libertà civiche.

Molti problemi che lo Statuto a causa della sua affrettata elaborazione non aveva affrontato o che erano stati lasciati volutamente indecisi vennero in seguito risolti conformemente all'ideologia liberale. Subito, infatti, non apparve concepibile un governo che non godesse la fiducia del Parlamento; la nomina dei ministri da parte del re divenne in seguito dalla persona incaricata di formare

il gabinetto; l'importanza della Camera dei deputati superò sempre più quella del Senato. Bisogna inoltre ricordare che, sebbene lo Statuto fosse definito come « *legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della monarchia* », esso, in verità, col volgere degli anni subì alcune modifiche, ma quasi tutte queste modifiche furono conformi all'ideologia liberale, secondo la quale era possibile fare dei passi avanti ma non dei passi indietro, era cioè possibile aumentare le libertà dei cittadini, diminuire le prerogative del re, accrescere le attribuzioni del potere legislativo — il solo potere in grado di fissare le sue competenze, — che non solo indicava l'Amministrazione ma la dirigeva attraverso i ministri scelti nel suo seno ed inviando suoi rappresentanti nei più importanti collegi amministrativi, ed era invece preclusa ogni evoluzione ai danni della rappresentanza popolare e delle libertà civiche.

Il fascismo

Ma questa evoluzione in senso liberale venne bruscamente stroncata dal fascismo che apportò modifiche radicali allo Statuto.

A prescindere dalla modifica attuata con la legge 18 novembre 1923 n. 2444 che abbassò da trenta a venticinque anni l'età necessaria per essere eletto deputato, (riforma che rispondeva a quel desiderio d'introdurre i giovani nei posti direttivi della vita politica, e che era ed è proprio a partiti diversi), è a ricordare che: con la legge sul primo ministro i ministri non furono più responsabili soltanto di fronte al re, ma anche di fronte al primo ministro; si derogò all'articolo 36 ed all'articolo 53, sulle funzioni giudiziarie del Senato e sulla procedura per l'approvazione delle leggi, si creò un tribunale speciale per la difesa dello Stato, contrariamente all'articolo 71 dello Statuto secondo cui « *nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali. Non potranno perciò essere creati tribunali o commissioni straordinarie* ».

Colla legge di pubblica sicurezza che ammetteva potessero venir considerate pubbliche anche le riunioni tenute in case private, si colpì la libertà di adunanza, garantita dall'articolo 32 dello Statuto. La libertà di stampa venne poi meno del tutto, per ogni genere di pubblicazioni. Si giunse alla guerra di Etiopia senza che il re usasse la sua prerogativa dell'articolo 5 di dichiarare la guerra e così via.

Tuttavia il fascismo mantenne un'ombra di rispetto formale allo Statuto, nel senso che, pure abrogandone delle norme, lo fece con nuove disposizioni difformi dalle precedenti, ma senza ricorrere all'abrogazione esplicita di alcun articolo dello Statuto.

Verso una nuova costituzione

Poichè nei novantotto anni che sono ormai trascorsi dall'emanazione dello Statuto è sorto tutto un nuovo mondo, politico, sociale, economico, a particolarmente negli anni 1919-20 sono state formate costituzioni assai più perfette e più rispondenti ai problemi della nostra epoca, ben si comprende come, in Italia, nessuna voce autorevole si sia levata a sostenere che una nuova costituzione sia superflua, e come l'idea di una nuova costituzione sia stata in sé accettata quasi senza contrasti.

Questa nuova costituzione sarà elaborata da una assemblea (Costituente), eletta appositamente dal popolo italiano, e potranno concorrere all'elezione tutti gli italiani uomini e donne che abbiano raggiunto la maggiore età.

Infatti il decreto legislativo 25 novembre 1944 n. 151 stabilisce 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 ».

Un'apposita legge, il decreto legislativo 10 marzo 1946 n. 74, stabilisce in concreto come si sia iscritti alle liste elettorali, come si voti, quali siano i collegi elettorali e quanti i membri dell'assemblea. L'articolo primo di questa legge stabilisce che « l'assemblea costituente è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti. La rappresentanza è proporzionale. L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale ».

I deputati dell'assemblea costituente sono 573. I collegi trentadue.

Ma quale dovrà essere il contenuto di questa nuova costituzione? Intendiamo accennare qui alle principali questioni di cui essa dovrà, a nostro avviso, occuparsi, tenendo presenti le nuove costituzioni che sono in corso di elaborazione in altri paesi di Europa.

Le soluzioni concrete dei vari problemi saranno naturalmente diverse a seconda dei partiti e delle tendenze politiche.

Costituzione rigida o elastica?

La costituzione che verrà elaborata da questa apposita assemblea come potrà in seguito venir modificata se le circostanze lo richiederanno? A questa domanda si potrebbe rispondere in due modi diversi:

1) le modifiche o le amplificazioni della nuova costituzione verranno fatte dalla Camera, o dalla doppia Camera che la costituzione stessa fisserà, con le identiche modalità necessarie per l'approvazione di ogni nuova legge;

2) le modifiche della nuova costituzione potranno venir fatte soltanto con formalità diverse e maggiori di quelle necessarie per l'approvazione di una legge.

In generale si è più favorevoli alla seconda risposta, poiché sembra che l'importanza della costituzione venga diminuita ammettendo la possibilità di poterla modificare assai facilmente.

Ma quali sono le formalità possibili per l'approvazione di una modifica alla costituzione? Se ne possono pensare diverse: ad esempio il "referendum" popolare, cioè la consultazione diretta di tutti i cittadini, oppure la necessità di una nuova elezione della Camera; elezione fatta colla consapevolezza che la nuova Camera dovrà decidere su una determinata modifica.

Sono anche possibili soluzioni intermedie; come ad esempio stabilire che una modifica della costituzione debba essere approvata da una determinata maggioranza della Camera (ad esempio due terzi dei membri), o che l'approvazione di questa stessa maggioranza sia necessaria per sottoporre la modifica proposta ad un referendum popolare.

In alcune costituzioni le norme contenute sono divise in varie categorie di diversa importanza e le formalità necessarie per portar modifiche alla costituzione variano per ogni categoria.

Ad esempio la norma costituzionale che decide quale debba essere la forma dello Stato generalmente non può essere rimessa in discussione se non con estrema difficoltà.

Quando si adotti una costituzione rigida, che non possa venir modificata senza particolari formalità, occorre pure considerare illegittime tutte le leggi, approvate senza tali formalità, che siano contrarie alla costituzione. Chi deciderà però se una legge sia o no contraria alla costituzione? A questo proposito è possibile adottare più di un sistema. Si può rispondere ad esempio che qualsiasi giudice, a partire dal giudice conciliatore, può decidere su tal punto; e si può invece ritenere necessaria l'istituzione di una apposita Corte costituzionale (con giudici scelti fuori della magistratura e nominati dalle assemblee legislative o, in una repubblica, dallo stesso organo che nomina il presidente), cui sia riservato questo giudizio. Si può anche stabilire che il giudizio spetti ad ogni magistrato, ma qualora la questione giunga in Cassazione, la Cassazione debba avere una composizione speciale, con inclusione di membri scelti fuori dalla magistratura; o si può ancora stabilire che il governo possa, senza giudizi preliminari, portare senz'altro la questione alla Cassazione o alla Corte costituzionale. Ed in effetti può essere assai opportuno che tale questione, che può avere gravi ripercussioni economiche e da cui può dipendere se un dato comportamento sia o no da considerarsi delittuoso, venga discussa con la massima celerità. Dal punto di vista del contenuto del sindacato da esercitarsi dall'organo giurisdizionale, si può pensare ad un sindacato strettamente giuridico (la legge viola o meno un articolo della costituzione, disponendo in difformità da come esso dispone?), o ad un sindacato politico (la legge va contro lo spirito della costituzione, ad esempio contro la protezione delle classi meno abbienti che essa abbia promesso?). La scelta dei giudici costituzionali è strettamente connessa all'ampiezza del sindacato. Solo ad un giudice politico, non ad un magistrato di carriera, si può affidare il sindacato sulla rispondenza allo spirito della costituzione.

Monarchia o Repubblica?

Una costituzione deve necessariamente delineare lo schema dello Stato e dei suoi organi fondamentali. Per decidere se l'Italia debba restare monarchia o divenire repubblica, viene interpellato il popolo italiano, attraverso il referendum. Ma sia la risposta in un senso o nell'altro, occorrerà dare norme riguardanti il Capo dello Stato. Nel caso della monarchia bisognerà stabilire se anche una principessa possa salire al trono; a quale età il re sia maggiore; come si debba provvedere durante la sua minorità; che cosa debba avvenire nel caso dell'estinzione della dinastia regnante.

Nell'ipotesi della repubblica, bisognerà invece stabilire come si provvede alla nomina del presidente. Ci troviamo qui di fronte a due principali sistemi: quello nord-americano, secondo il quale il presidente è nominato dal popolo, e quello che fu proprio della terza repubblica francese, secondo il quale invece il presidente viene

nominato dal Senato e dalla Camera riuniti. Indubbiamente il presidente di nomina popolare ha maggior prestigio ed ascendente; basta ricordare Wilson e Roosevelt; ma, in Stati ove sussista quel pericolo di dittature che oggi è fuori di ogni possibilità per gli Stati Uniti d'America, il presidente di nomina popolare può facilmente approfittare del suo prestigio per schiacciare il Parlamento, mentre un tale pericolo è minore (non certo escluso) se egli stesso sia stato eletto da quest'organo. Sono anche possibili sistemi intermedi, ad esempio la nomina del presidente da parte di un collegio di duemila persone, costituito, oltre che dai membri dell'unica camera legislativa o delle due camere, anche dai sindaci dei maggiori comuni, dai rappresentanti delle provincie e da quelli dei grandi sindacati.

Si stabilisca la forma monarchica o quella repubblicana, occorrerà cercar poi di fissare con la precisione che la materia consente i poteri del Capo dello Stato. Avrà egli il diritto di non sanzionare le leggi approvate dall'assemblea legislativa? Avrà egli almeno il potere di chiedere un nuovo voto di questa assemblea su una legge che gli sembri contraria all'interesse nazionale? Avrà tale potere almeno se la legge sarà stata approvata a tenue maggioranza? Potrà congedare il Gabinetto che goda la fiducia del Parlamento? Potrà sciogliere l'assemblea legislativa ed indire delle nuove elezioni? Un tale diritto, se riconosciuto, dovrà venir sottoposto a qualche limite (per esempio, che non possa venire esercitato che una volta ogni due anni)? Avrà ancora il comando delle forze armate? Potrà riconoscersi al Parlamento, sia pure con particolari garanzie, un diritto di censura al Capo dello Stato, un diritto di appello al Paese, una possibilità di sospendere il Capo dello Stato dalle sue funzioni, in attesa che nuovi comizi elettorali giudichino del contrasto fra Capo dello Stato e Parlamento? Ecco altrettanti punti che la costituente dovrà risolvere.

Una o due Camere

Alcuni, basandosi sulla esperienza di tutti gli Stati con due Camere, ritengono che la seconda Camera sia superflua. Infatti, qualsiasi fosse l'orientamento della Costituzione, una delle due Camere, ad un certo momento, si è trovata sempre ad avere autorità minore e a non poter resistere ai voleri dell'altra. Altri sostengono che anche se questo si è in definitiva verificato, la resistenza della meno autorevole delle due Camere non è stata del tutto vana, perchè ha ottenuto che il progetto di legge contrastato venisse meglio studiato e, spesso, che vi fossero portate modifiche non insignificanti, dimostrando con ciò l'utilità di un doppio esame. Inoltre si osserva che questa inferiorità di fatto di una Camera rispetto all'altra è apparsa più accentuata allorchè si tratti di una Camera o ereditaria (come quella dei lords inglesi) o di nomina regia (come il nostro Senato). Serbarono invece comparativamente maggiore importanza le seconde Camere emananti da collegi elettorali, come il Senato francese. Vi è perciò chi ritiene che qualora la seconda Camera sia eletta in modo appropriato, possa avere la medesima autorità della sua consorella. Si potrebbe, ad esempio, avere una Camera eletta dai cittadini sulla base dei partiti, con lista nazionale o regionale, ed una Camera nominata invece o dai consigli provinciali

o dai sindacati dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei professionisti.

Qualora la Costituente scelga il sistema delle due Camere dovrà pure indicare se esse abbiano uguali poteri o se l'una abbia poteri maggiori, e stabilire con quali modalità l'una debba cedere all'altra qualora sorga un contrasto (se dopo un secondo voto conforme; se dopo un voto che abbia riportato una determinata maggioranza; se dopo un appello al Paese).

Nessuno pone più in dubbio che la Camera debba avere il diritto di iniziativa (diritto cioè di proporre essa stessa una legge), ed il diritto di interpellanza (diritto cioè di chiedere chiarimenti al governo su qualsiasi lato dall'azione governativa). Ma forse, nell'interesse dello Stato, sarebbe opportuno porre dei limiti a quelle iniziative che importino nuove spese: impedire ad esempio che la Camera prenda l'iniziativa di aumentare gli organici degli impiegati statali.

La costituzione dovrà pure stabilire se la Camera abbia unicamente il compito di approvare le nuove leggi o debba invece, attraverso suoi delegati, prender parte all'amministrazione statale.

Sia nel caso della Camera unica che nel caso delle due Camere sarà sempre opportuno, data la vastità del lavoro legislativo, farne compiere la maggior parte da commissioni elette nel seno della Camera o delle Camere stesse, riserbando la discussione e l'approvazione da parte di tutti i membri soltanto ad un limitato numero di leggi particolarmente importanti che la costituzione dovrebbe elencare.

Il Governo

La costituzione dovrà dare norme circa il governo.

Anzitutto, quella già ricordata a proposito del Capo dello Stato e delle Camere, relativa alla possibilità di interferenza nella nomina e nel congedo dei ministri; poi, norme sulla composizione del Gabinetto e sui poteri del presidente del Consiglio.

Si dovranno quindi dettare regole riguardo al potere d'ordinanza del Governo, cioè al potere del Governo di emanare delle norme, dei precetti, che non siano vere e proprie leggi

Si dovrà ridiscutere la quasi secolare questione dei decreti-legge: può cioè il Governo, in caso d'urgenza, emanare esso stesso delle norme legislative, e sottoporle soltanto in seguito all'approvazione della Camera? Non è preferibile che vi sia una ristretta commissione, eletta in seno alla Camera e rispecchiante la composizione di questa, la quale, a richiesta del Governo e in caso d'urgenza, formi la norma che dovrà poi essere ratificata dall'assemblea.

Altro ancora la costituzione dovrà stabilire riguardo ai ministri. Potrebbe essa stessa fissare il numero dei ministri per impedire quel continuo incremento di tale numero che pare sia fatale, seppure l'opinione pubblica lo giudichi sfavorevolmente; potrebbe quanto meno stabilire che solo con legge, non con atti del Capo dello Stato, possano istituirsi nuovi ministeri.

La costituzione dovrà anche contenere delle norme riguardo alla responsabilità dei ministri. Potranno questi, come stabiliva lo Statuto, essere posti in stato di accusa della Camera per reati commessi

nell'esercizio delle loro funzioni? Ed in questo caso da chi saranno giudicati? Da un apposito organo costituzionale (nello Statuto era il Senato) o dai comuni organi di giustizia? Secondo le vecchie costituzioni, anche un atto che in sè rappresentasse un reato, poteva venir discriminato qualora la Camera lo ritenesse compiuto nell'interesse del Paese. Non sappiamo se le recenti esperienze dei regimi totalitari non facciano apparire pericoloso il principio e se lo si voglia conservare.

Inoltre, per evitare le continue campagne di denigrazione e di calunnia, nonchè la continua atmosfera di sospetto che grava su tutta la nostra vita politica d'oggi, si potrebbe anche pensare alla creazione di organi con il particolare scopo di controllare la situazione economica dei componenti del Governo, e forse anche dei membri del Parlamento e degli alti funzionari dello Stato.

La burocrazia

Gli organi dello Stato sono divenuti tanti e tanto complessi, i funzionari rappresentano qualcosa di così importante nella vita dello Stato moderno, e l'onere della burocrazia è così grave per il Paese, che necessariamente la nuova Costituzione dovrà occuparsi di tale problema. Essa dovrà forse stabilire qualche norma per evitare un ulteriore accrescimento della burocrazia, e per regolare il reclutamento dei funzionari, ed i rapporti fra questi ultimi e lo Stato. Dovrà inoltre, o non dovrà porre dei limiti alla libertà di alcune categorie di funzionari di partecipare alla lotta politica?

Sarà probabilmente concessa a tutti i funzionari la libertà di iscriversi ad organizzazioni che abbiano lo scopo di tutelare i loro interessi economici. Ma qualora sorga un contrasto fra l'Amministrazione e gli impiegati ci sarà un organo, estraneo all'una ed agli altri, chiamato a risolverlo, con obbligo per l'Amministrazione e per gli impiegati di accettare la sua decisione? O potranno invece gli impiegati adottare tutti gli strumenti di lotta propri agli altri lavoratori, compreso lo sciopero? O si dovranno porre dei limiti a tale libertà, perchè i servizi pubblici non debbano soffrirne?

I prefetti

Usciamo da un periodo di vita italiano in cui i prefetti avevano, nelle provincie, poteri estesissimi, quali non avevano mai avuto i loro predecessori negli ultimi due secoli di storia. Nel periodo fascista erano assai pochi gli abusi che un prefetto non poteva commettere. Bisogna esser grati ai singoli prefetti ed in particolare alla moderazione dei funzionari di carriera, se tali abusi non sono stati assai più numerosi.

La nuova costituzione dovrà prendere dei provvedimenti per evitare il ripetersi di un tale stato di cose.

Un primo provvedimento dovrebbe consistere nella soppressione della cosiddetta « *garanzia amministrativa* », per cui un notevole numero di funzionari dello Stato non può essere giudicato per i reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni senza l'autorizzazione del Governo.

Senonchè, quando si passi a stabilire in concreto i limiti dei poteri dei prefetti, oltre cui i loro atti siano da ritenersi illegali, vi saranno serie divergenze, secondo le concezioni politiche ed eco-

nomiche. Dovrà così ammettersi un potere dei prefetti di continuare ad impedire l'esportazione dei prodotti dalle loro provincie, ad imporre calmieri, ad ingerirsi nella vita delle aziende industriali?

Bisognerà anche considerare il problema dei funzionari che rappresentano il potere centrale delle varie provincie. Dovranno essi essere funzionari di carriera o uomini politici? Saranno nominati dal Governo o eletti dalle popolazioni?

Magistratura

La costituzione avrà certo anche alcuni articoli dedicati alla funzione giudiziaria.

Riaffermerà, probabilmente, il principio dell'indipendenza della magistratura; il principio cioè che il magistrato nell'esercizio delle sue funzioni non possa subire alcuna pressione da parte del Governo.

Ma sarà forse bene, per garantire maggiormente quest'indipendenza, evitare anche che il giudice dipenda troppo dai suoi superiori e in definitiva dal Ministro per tutto ciò che riguarda la sua carriera e la sua residenza. Si potrebbe anche considerare l'eventualità di ricorrere, per la scelta dei magistrati di un certo grado, alle elezioni popolari, come già avviene nei paesi anglo-sassoni; e sarebbe anche possibile, entro certi limiti, far dipendere la carriera dei magistrati dalle elezioni dei colleghi, con una moderata partecipazione delle assemblee degli avvocati, affidando così questa scelta a chi è meglio in grado di distinguere il giudice valoroso dal giudice inetto.

Ma, sempre per garantire l'indipendenza del magistrato, sarà soprattutto utile stabilire che egli non possa mai lasciare il suo ufficio di giudice per andare a sedere ad un tavolo di Ministero, nè mai divenire capo di gabinetto, nè segretario particolare di un ministro.

Vi sono poi da sistemare tutte le giurisdizioni speciali, che sono moltissime, da quelle tributarie, a quelle in materia di economia. Il problema dei giudici specializzati, che sono necessari per giudicare di certe materie, può risolversi inquadrando esperti e tecnici nel potere giudiziario in tribunali con competenza speciale, ma sempre a giurisdizione ordinaria.

I partiti politici

Da più parti si parla attualmente di uno statuto dei partiti politici. In alcune costituzioni straniere, i partiti politici sono riconosciuti come organismi ai quali sono attribuiti determinati poteri, per es. in materia di iniziativa, di controllo elettorale, di controllo di costituzionalità. In Francia si parla ora di un controllo pubblico dei fondi dei partiti; negli Stati Uniti i partiti hanno dei veri e propri poteri pubblici; alle elezioni tutti i gruppi politici possono presentarsi, ma solo quelli che hanno raggiunto certe percentuali di voti sono poi considerati partiti.

In Italia, data l'esperienza passata, che ci ha portato a pericolose disfunzioni, da più parti si propone di istituire qualche cosa per regolarizzare il gioco dei partiti, sì che i cittadini possano avere piena garanzia per la serietà degli organismi ai quali vanno a dare il voto. Dovrà la Costituzione occuparsi di questa materia?

Le libertà dei cittadini

Uno dei compiti essenziali della costituzione sarà quello di stabilire le libertà dei cittadini e garantire i loro diritti.

Il cittadino deve poter rivolgersi al giudice ogni volta che lo ritenga necessario, sapendo fin dal principio qual'è il giudice che deve adire e senza possibilità di vederselo mutato strada facendo. Converrebbe che la costituzione desse ai cittadini la possibilità di ricorrere al giudice anche contro quei provvedimenti dell'autorità amministrativa dello Stato contro cui, fino ad ora, non erano ammessi ricorsi; e permettesse al giudice di esaminare tali provvedimenti e, qualora essi facciano torto ad uno o a più cittadini, di ordinare le stesse riparazioni che ordinerebbe se il torto fosse opera di un cittadino privato.

Ma è soprattutto in materia penale che le libertà e i diritti dei cittadini corrono più gravi pericoli. Guardando all'esperienza del nostro tempo, il maggiore di questi pericoli pare quello delle lunghissime istruttorie che lasciano in carcere l'accusato, forse innocente, per mesi e mesi prima di sottoporlo al giudizio.

La costituzione dovrà dunque fissare un limite di tempo, passato il quale il cittadino, qualora non sia sopravvenuto il giudizio, debba esser rimesso in libertà. Avverrà forse qualche volta lo scandalo di un pericoloso delinquente lasciato libero, ma questo scandalo servirà a mettere in luce o l'errore commesso dal Ministero nel lasciare quella sede giudiziaria sprovvista di magistrati e di cancellieri, o la colpa del magistrato che non ha avuto lo zelo necessario.

Un altro diritto dei cittadini è quello già stabilito dallo Statuto di non essere sottratti ai loro giudici naturali. Basta con ogni sorta di tribunali speciali.

Ma molti altri diritti e molte altre libertà, soprattutto per quel che riguarda i rapporti tra il cittadino e l'amministrazione dello Stato, dovranno trovare nella costituzione le necessarie garanzie. Occorrerà fissare un certo numero di attività per cui non occorran permessi o autorizzazioni statali o comunali: ed occorrerà pure fissare esattamente quali siano le indagini e quali le ricerche che l'Amministrazione, sia pure per fini fiscali, può compiere nella vita privata del cittadino; e, pur consentendo alcune di queste indagini, stabilire che esse si svolgano nel modo meno dannoso per il cittadino stesso (perchè questi spesso non deplora tanto l'indagine in sè, nè il sacrificio economico che gl'impone l'attività fiscale dello Stato, quanto il tempo che gli si è fatto perdere con le numerose convocazioni e le lunghe anticamere).

Occorrerà infine evitare ogni possibile abuso nell'amministrazione dello Stato. Tutti i cittadini devono essere realmente uguali quando si presentino come aspiranti ad un pubblico impiego o ad un pubblico appalto. La libertà di scelta dell'Amministrazione deve esser ridotta ad un minimo e controllata da organi collegiali.

La protezione degli umili

E vi sono nuove garanzie che le vecchie costituzioni non contenevano e su cui non pare che una nuova costituzione possa tacere.

La protezione del lavoro, la necessità di togliere ogni possibile asprezza alle lotte tra capitale e lavoro, la libertà di sciopero (estesa anche allo sciopero dei

pubblici servizi?) e quella di serrata; le forme di previdenza sociale, la distribuzione dei relativi oneri, la partecipazione dei lavoratori al governo dei relativi istituti od almeno al contratto su di essi; la garanzia che il povero ed il modesto non saranno abbandonati; il diritto all'istruzione, che deve spingersi anche all'istruzione media e superiore, per il ragazzo povero, ma di valore, ma di buona volontà: sono tutti punti su cui la costituzione dovrà dire qualche cosa nel modo più concreto possibile, stabilendo magari dei veri e propri diritti tutelabili davanti al giudice. Se poi la Costituzione non muterà le basi della nostra struttura economica, bisognerà pure occuparsi delle coalizioni industriali e dei sindacati di società, e delle altre forme di organizzazione economica, riconoscendo che si tratta di poteri di fatto che lo Stato non può ignorare.

Già le vecchie costituzioni garantivano la libertà di stampa. Oggi il problema è divenuto meno semplice, proprio in relazione al grande potere acquistato dalla stampa e ai mezzi economici che la finanziano: oggi il problema consiste specialmente nel far conoscere al pubblico chi siano i finanziatori dei vari giornali, e quali forze si nascondano realmente sotto le loro facciate. Problema che è facile porre e difficile risolvere.

La tutela della libertà individuale, la libertà di associazione, quella di stampa, quella di diffondere le proprie idee, costituiscono le libertà fondamentali, quelle la cui mancanza contrassegna la tirannide.

La protezione delle minoranze

Sappiamo poi che queste libertà possono essere conculcate non solo da un tiranno impadronitosi del potere con un colpo di mano, ma anche da un individuo che sia giunto al potere mediante regolari elezioni, e, eventualmente, anche da una maggioranza politica, qualora la popolazione avesse, disgraziatamente, perso il senso della libertà. In questa ultima eventualità sarebbe assai difficile difendere la minoranza da questa maggioranza, e tutelare dei diritti e delle libertà non più esistenti né desiderati dalla maggior parte della popolazione.

La costituzione potrà soltanto stabilire con chiarezza il contenuto di questi diritti e permettere ai cittadini di rivolgersi al giudice ogni volta che tali diritti siano lesi. Bisognerà inoltre fissare che le parti della costituzione più difficilmente modificabili, siano proprio quelle che stabiliscono i diritti e le libertà dei cittadini.

I problemi economici

Sempre riguardo a questi diritti, spinose questioni si presentano sul terreno economico.

La costituzione dovrà certamente dare alcune norme sulla proprietà. Essa potrebbe, ad esempio, negare la proprietà, affermando che tutti i beni appartengono allo Stato e che i cittadini possono usufruirne, ma non possederli; potrebbe riconoscere la proprietà solo parzialmente, riservando cioè allo Stato il possesso dei mezzi di produzione; potrebbe riconoscerla interamente, anche per ciò che riguarda i mezzi di produzione, purché essa

sia goduta e sfruttata nell'interesse della comunità: e potrebbe infine lasciare al proprietario la piena libertà di usare e di abusare dei suoi beni.

Comunque, bisogna tenere bene presente che la soluzione che la Costituente potrà scegliere condiziona la stessa struttura fondamentale dello Stato.

Tuttavia, anche se la costituzione non darà una soluzione radicale ai problemi economici, molti di questi, prima o poi, dovranno essere affrontati. Fra questi vi sarà il problema se nazionalizzare i maggiori istituti di credito, se far sì, cioè, che essi appartengano allo Stato, come già avviene in Paesi a noi molto prossimi, e non a degli azionisti privati.

Vi sarà poi il problema di quelle industrie italiane che, non potendo reggere alla concorrenza delle industrie straniere, sono state, fino ad ora, protette dallo Stato mediante le alte tariffe imposte sulle merci provenienti dall'estero. Queste industrie dovranno o non dovranno sopravvivere? E, se sopravviveranno, i loro profitti dovranno andare interamente allo Stato, e cioè alla collettività, oppure restare agli azionisti privati?

Si potrebbe per tutte le industrie indifferentemente stabilire che i profitti azionari quando superino il tasso dell'interesse legale (5% del capitale investito) debbano andar ripartiti con le maestranze operaie, secondo aliquote in una progressione a favore dei lavoratori?

E' possibile che la costituzione voglia essere molto cauta nel settore economico pensando che, se essa è destinata a restare a lungo in vigore, le sue norme di natura economica sarebbero rapidamente superate. Ma può darsi che la Costituente ritenga di dover regolare qualche problema. Ad esempio: vi sarà, per il privato, la libertà di commerciare con l'estero? oppure tale commercio sarà monopolio statale? All'interno, ci sarà libertà per l'industriale e per il commerciante di creare nuove aziende od ampliare quelle esistenti, se pure con ciò s'inasprisca la concorrenza e se la sua iniziativa rischi di sboccare in un fallimento? o ci si muoverà sui piani di una economia pianificata? o su quello, che si dice il peggiore, della iniziativa privata... libera ma controllata, ma diretta?

Riguardo al problema delle imposte, la coscienza collettiva è certamente per l'imposta progressiva; cioè per un'imposta che non sia direttamente proporzionale al reddito, ma che imponga il tributo di una percentuale tanto maggiore quanto maggiore è il reddito stesso (es. reddito 50 imposta 5, reddito 100 imposta 15).

Occorreranno tuttavia delle norme fissate dalla costituzione.

Altre norme, forse, la costituzione dovrà poi fissare perché le leggi colpiscano egualmente tutti i tipi di proprietà; oggi tutti sappiamo che avviene l'opposto: che quelli che investirono la medesima somma dieci anni fa in investimenti diversi si ritrovano in condizioni assai differenti non per il fatto di essere stati abili nella scelta dell'investimento, ma per il fatto che lo Stato ha lasciato liberi certi crediti e ne ha bloccati certi altri.

Questo ci porta a quella che è stata una delle grandi piaghe del nostro tempo: la svalutazione. Certamente nessuna costituzione potrà mai con una sua norma impedire il ripetersi del crollo della

moneta. Tutt'al più la costituzione potrebbe stabilire che solo per legge e non per decreto si possa mettere in circolazione una quantità di moneta non corrispondente alla riserva aurea della nazione e che, quando lo spareggio del bilancio raggiunga una certa percentuale, il Governo debba proporre un piano di risanamento economico sulla base della riduzione delle spese e di nuove imposte, la Camera debba sciogliersi e si debba procedere a nuove elezioni sulla base di questo programma.

Una costituzione, come già si è ricordato, potrebbe anche scegliere la soluzione radicale di fare del commercio con l'estero un monopolio dello Stato.

Le autonomie locali

La nuova costituzione dovrà necessariamente affrontare il problema delle autonomie locali, problema di cui tanto si è discusso in questi ultimi mesi.

Quasi tutti sono d'accordo in una certa avversione per il centralismo, per l'idea, cioè di dover far capo ai Ministeri romani per tante e tante cose; ma pochi sanno in concreto quali soluzioni si possono auspicare.

La soluzione più radicale è quella di un'Italia federale, di un'Italia, cioè, dove le singole regioni o gruppi di regioni formino degli Stati (cantoni) a sè, provvedendo esse stesse a tutte le loro necessità interne e lasciando allo Stato unitario soltanto alcune funzioni essenziali, come i rapporti con l'estero, la difesa militare, la formazione dei codici e l'amministrazione della giustizia; funzioni a cui esso potrebbe provvedere grazie ai proventi doganali o, qualora questi non bastassero (o certi cantoni restassero fuori della linea doganale) con somme stanziare dai singoli cantoni. Questa soluzione però, rischierebbe, non si può nasconderselo, di far sì che le regioni più ricche d'Italia divenissero sempre più ricche e le più povere sempre più povere.

Molti invece desiderano semplicemente dei provvedimenti per cui gran parte delle attuali funzioni dello Stato passino ad organi locali come le attuali provincie e gli attuali comuni, o ad un nuovo organo più vasto: la regione. Coscicchè solo per pochissime questioni sia necessario rivolgersi ai ministeri e vengano naturalmente assai ridotti i numerosi controlli che lo Stato oggi esercita sopra gli enti locali. Stabiliti tali punti, bisognerebbe naturalmente assegnare a questi enti locali quasi tutto il ricavato delle imposte, perchè è chiaro, che, essendo essi attualmente quasi tutti dissestati e trovandosi nell'impossibilità di pareggiare il loro bilancio, non potrebbero senza di ciò assumersi nuovi compiti.

Bisogna che l'opinione pubblica chiarisca le sue idee, e così fornisca alla Costituente chiari orientamenti dai quali scaturiscano istituti definiti e non formale buone a coprire qualsiasi soluzione. Bisogna soprattutto che si indirizzi sui compiti che intenderebbe affidare o al nuovo ente regione o alle provincie e ai comuni.

Bisogna che ricordi che non si possono accettare i soli lati vantaggiosi di una soluzione, sperando che non ve ne siano altri che, almeno in parte, li conguagliano. Così non si può invocare l'abolizione dei controlli sui comuni e poi levare grida al cielo se qualche comune si troverà ad un certo momento in dissesto, magari al punto da non poter pagare i suoi impiegati.

La religione

Lo Statuto, come si è già ricordato, nell'articolo 1 dichiara la religione cattolica la sola religione dello Stato, e tale dichiarazione è stata ribadita dagli accordi lateranensi del 1929. La più gran parte delle costituzioni (anche di Stati profondamente cattolici come il Belgio) non parla di religione dello Stato, e si limita a garantire ai cittadini libertà di opinioni, di culto, di propaganda religiosa.

Le soluzioni possibili sono molteplici. Una soluzione estrema sarebbe quella di includere il Concordato nella costituzione, dicendo che ne fa parte integrante (ciò che sarebbe inconsueto, perchè in genere gli autori di una Costituzione pensano che questa debba avere durata superiore a quella di qualsiasi patto internazionale o con la Chiesa). La soluzione opposta sarebbe quella di non far parola nella Costituzione della materia religiosa, senza intendere con ciò di abrogare il Concordato, ma pensando soltanto che la materia dei rapporti con la Chiesa non abbia importanza così essenziale da giustificare norme della Costituzione in proposito. Si potrebbe ripetere la formula dello Statuto (ma crediamo che nessuno vorrebbe più parlare di *tolleranza* degli altri culti, termine che ha in sè valore di riprovazione: si tollera un male); o, al contrario, si potrebbe affermare che, di fronte allo Stato, tutti i culti hanno uguale posizione e promettere che lo Stato e gli altri enti pubblici non chiederanno mai ai cittadini dichiarazioni relative alla loro religione e che i proventi dello Stato non potranno mai venire impiegati, neppure in piccola parte, per spese relative al culto.

Sono anche possibili soluzioni intermedie, su cui si troverebbero d'accordo anche persone di tendenze diverse. Penso ad esempio a questa formula: «*Lo Stato ispira la sua attività etica ai principi della morale cristiana; quando debba far celebrare cerimonie di suffragio o pubbliche preghiere, le fa celebrare secondo i riti del culto cattolico*», formula atta a stabilire che la nostra civiltà è veramente fondata sui principi del Cristianesimo e che la grande maggioranza degli italiani è cattolica e, se prega, prega nelle forme del rito cattolico. Bisogna però osservare che, per garantire alcune libertà dei cittadini, potrebbe essere necessario derogare a qualche clausola del Concordato. Così, qualora si stabilisse che nessun cittadino possa essere menomato nei suoi diritti politici per ragioni religiose, resterebbe implicitamente derogata quella disposizione del Concordato per cui il prete che ha lasciato l'abito o è stato colpito da censura religiosa, non può coprire impieghi in cui sia a contatto col pubblico, nè esercitare un pubblico insegnamento. Viceversa, se pure la costituzione non parlasse affatto di religione e dichiarasse l'indifferenza dello Stato di fronte a tutti i culti, la garanzia stessa di alcune libertà dei cittadini porterebbe come logica conseguenza la garanzia di alcuni diritti della Chiesa. Ad esempio, concedendo ai cittadini la libertà di associazione e dando alle varie associazioni la possibilità di possedere dei beni, si verrebbe a garantire la vita dei conventi, come pure, concedendo la libertà d'insegnamento, si verrebbe a garantire l'istruzione religiosa e la scuola confessionale.

Direttive e principi generali

Come si è già avuto modo di accennare più di una volta, sono a temere soprattutto nella Costituzione le formule vaghe, quelle che possono coprire tutte le soluzioni, e che sono quindi in pratica da considerarsi come non scritte. Ben sappiamo, peraltro, che non è possibile che la costituzione, che non è un codice, che non può avere mille articoli, che, soprattutto, è compilata nella speranza che resti in vita molti anni e valga a regolare situazioni diverse, alcune neppure oggi prevedibili, dia soltanto disposizioni precise. Come tutte le carte costituzionali, dovrà fare molte dichiarazioni programmatiche e di massima; che non sono radicalmente inutili. Esse invero costituiscono un impegno morale per i partiti, per i movimenti da cui la costituzione scaturisce. Esse sono come una parola di raccolta intorno a cui si può ingaggiare la lotta per ottenere le leggi che attuino in concreto quei principi.

Molti timidi o di poca fede si sentiranno confortati e resi sicuri della bontà della causa, proprio perchè troveranno quella regola, quel principio già scritto.

Ma, soprattutto, i principi astratti, le enunciazioni programmatiche hanno un valore immediato, in quanto entrano a fare parte della legislazione in vigore; potranno, per esempio, servire al giudice come criterio di interpretazione delle leggi vigenti. Il diritto di un popolo, quello che esprime una certa fase della coscienza sociale, non si forma in un giorno: le dichiarazioni programmatiche aiutano ed anticipano un poco questa formazione.

Conclusione: pensare; studiare; avere idee chiare

E' bene che gli italiani tutti, nel tempo che ancora ci separa dalle elezioni della Costituente, discutano appassionatamente i problemi costituzionali, ciascuno quelli che più sente, ciascuno quelli rispetto a cui ha una particolare esperienza.

Dopo ventidue anni in cui alla discussione politica si era sostituita un'apologetica di cattiva lega, è stato meraviglioso questo ritorno nel popolo italiano, con incredibile rapidità, di una coscienza politica. Vi sono certo delle anime morte, degli ambienti in cui non penetra alcun interesse che vada oltre l'ambito individuale, ma sono eccezioni scarse. I più tra gli italiani, di ogni ceto, di ogni età, sentono il problema politico e hanno compreso che oggi, a differenza di quel che poteva avvenire or è un secolo, non c'è esistenza, per quanto modesta, che possa non risentire l'influenza di tale problema. Le madri sanno che dovranno più o meno trepidare per la vita dei loro figli secondo che vi sarà un assetto politico che renda più facili le avventure militari od uno che dia maggiori garanzie di pace; il commerciante, il contadino, il risparmiatore, sanno che tutte le loro attività potranno o meno conseguire un risultato a seconda del regime politico.

Non era però possibile che a questo slancio, che onora il nostro paese, corrispondesse una maturità completa nella impostazione dei singoli problemi. Come in tutti gli albori di nuovi assetti politici liberi, vi è una inclinazione al vago, alle formule che possono coprire le soluzioni più diverse. Bisogna per quanto è possibile, che ciascuno cerchi di precisare le sue idee.

Aver fiducia negli uomini che saranno eletti a far parte della

Costituente è bene; ma non sarebbe saggio rimettersi completamente al loro valore, senza aver prima considerato e studiato ogni singolo problema; ogni legislatore dev'esser guidato, sorretto, confortato dalla coscienza del suo popolo.

E' stolto pensare ad una tecnica che sostituisca la politica, quasi potesse esserci una tecnica che proceda senza mèta da raggiungere, e quasi che le mète non siano in funzione di un ideale di bene, di un assetto considerato come il migliore. Ma è invece sacrosanta verità che la politica, per essere fruttifera, deve avere una tecnica ai suoi servizi, perchè non si costruisce guardando soltanto alla mèta ultima ed ignorando quale sia la strada migliore per raggiungerla.

Ottima cosa parlare di libertà dei cittadini o di autonomie comunali o di giustizia sociale e di equa distribuzione delle ricchezze: ma occorre foggare gli strumenti con cui si difendono quelle libertà, occorre sapere cosa s'intenda per autonomia comunale e come si pensi di poterla attuare, in cosa si concreti quella giustizia.

Tutti questi problemi occorre che gli italiani li pensino in termini chiari, concreti, chiedendo, quando occorre, l'aiuto degli esperti.

Molti decenni, forse un secolo, di vita italiana, potranno dipendere dal lavoro della Costituente: la conquista della libertà potrà venir consolidata, o essere compromessa, da quello che sarà l'andamento e l'esito dei lavori dell'Assemblea.

Ma, mentre è giusto apprezzarne tutta l'importanza, mentre è giusto considerarla una svolta decisiva nella storia del nostro popolo, occorre al tempo stesso che questo non dimentichi la semplice verità:

che la libertà, come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averla conquistata una volta per sempre, ma occorre conservarla con uno sforzo di ogni giorno, rendendosi degni, avendo l'animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fosse in pericolo.

Sarebbe pericolosa illusione quella di aver posto fuori di discussione, una volta per sempre, certe conquiste, perchè consacrate da un articolo di costituzione.

Né la pace dei popoli, né la giustizia sociale, né alcun altro bene, è suscettibile di conquiste definitive: ogni generazione deve fare le sue prove; che la nostra sia all'altezza del suo compito e possa essere d'esempio a quelle che seguiranno.