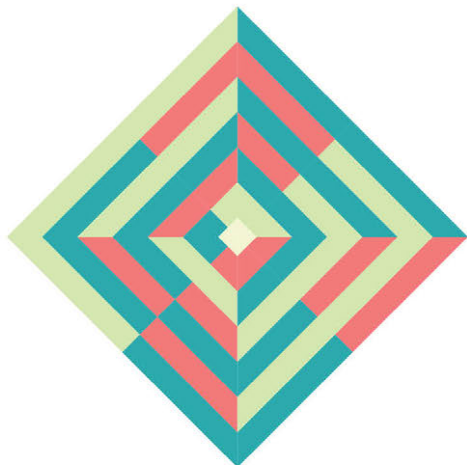


PASSAGGI BOMPIANI



Alfonso Celotto
La
Costituzione
presbite



PASSAGGI

Progetto grafico: Polystudio

www.giunti.it
www.bompiani.it

© 2022 Giunti Editore S.p.A. / Bompiani
Via Bolognese 165, 50139 Firenze – Italia
Via G. B. Pirelli 30, 20124 Milano – Italia

ISBN 978-88-587-9475-3

Prima edizione digitale: novembre 2022



ALFONSO CELOTTO
LA COSTITUZIONE
PRESBITE

BOMPIANI

A Yo e Zipo

“Alla fine, vorrei dire soprattutto ai giovani: non abbiate prevenzioni rispetto alla Costituzione del ‘48, solo perché opera di una generazione ormai trascorsa. [...] È proprio nei momenti di confusione o di transizione indistinta che le Costituzioni adempiono la più vera loro funzione: cioè quella di essere per tutti punto di riferimento e di chiarimento. Cercate quindi di conoscerla, di comprendere in profondità i suoi principi fondanti, e quindi di farvela amica e compagna di strada. Essa, con le revisioni possibili ed opportune, può garantirvi effettivamente tutti i diritti e tutte le libertà a cui potete ragionevolmente aspirare; vi sarà presidio sicuro, nel vostro futuro, contro ogni inganno e contro ogni asservimento, per qualunque cammino vogliate procedere, e per qualunque meta vi prefissiate.”

(Giuseppe Dossetti, Discorso tenuto all’Università di Parma, 26 aprile 1995).

INDICE

1. Perché esistono le Costituzioni	11
2. La Costituzione del 1947	38
3. Struttura e caratteri della Costituzione	72
4. Principi fondamentali	91
5. Diritti e doveri dei cittadini	111
6. Ordinamento della Repubblica	140
7. Settantacinque anni di Costituzione	185
8. Il futuro della Costituzione	210
 Bibliografia	 219

1. PERCHÉ ESISTONO LE COSTITUZIONI

Una Costituzione scritta per guardare lontano

Non ci sono parole migliori di quelle di Piero Calamandrei in Assemblea Costituente, per cogliere il senso profondo della nostra Carta fondamentale. Una Carta scritta per guardare lontano, non per risolvere i problemi immediati del dopoguerra. Era il 4 marzo 1947.

Secondo me è un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope. [...]

Cerchiamo dunque di esaminare i problemi costituzionali con spirito lungimirante: quel senso storico di cui parlano spesso gli amici comunisti,

che tanto hanno imparato da Benedetto Croce, non si deve trasformare in un gretto compromesso di partito, che restringa il nostro campo visivo alle previsioni elettorali dell'immediato domani.

Oggi, dopo settantacinque anni, possiamo ben dire che i Costituenti hanno fatto un eccellente lavoro, perché quegli articoli sono riusciti a essere e sono la base salda della vita repubblicana. Nei suoi vari periodi: nel dopoguerra, nella ricostruzione, nel boom economico, nella crisi degli anni settanta, nel crollo dei partiti tradizionali, nella stagione delle riforme, nei rapporti con l'Unione europea, nel nuovo millennio, nella globalizzazione, nella pandemia, e, ora, nella sfida verso il digitale.

L'Assemblea Costituente ha lavorato nell'Italia in bianco e nero di Peppone e Don Camillo, con forti passioni politiche e grandi contrasti ideologici, e ora la Costituzione viene applicata in un modello di società digitale, influenzata dai social network e dagli algoritmi, che forse anche Isaac Asimov avrebbe avuto difficoltà a immaginare, allora.

Eppure, se noi applichiamo ancora quei 139 articoli, saldamente, significa che la scommessa dei Costituenti è stata vinta.

Perché quella dei Costituenti fu una vera e propria scommessa.

L'Italia, nella storia, non era mai stata una repubblica democratica ed era uno Stato unitario da meno di novant'anni. Uno Stato lacerato al suo interno da divisioni storiche e culturali e da due anni di terribile guerra civile. Uno Stato distrutto dalla guerra, povero, a base agricola, con poche infrastrutture e molti analfabeti, in cui le donne non avevano mai votato. Uno Stato al centro della guerra fredda, conteso fra USA e URSS.

Malgrado tutto ciò, i Costituenti sono riusciti a scrivere una Carta forte e solida. Una carta fatta di principi che ne hanno consentito l'applicazione nei decenni, restando sempre punto di riferimento e di chiarimento. In questo senso "presbite", destinata a durare, forse anche per la forte spinta democratica che i Costituenti avevano dentro.

In questo esame della Costituzione ci accompagneranno spesso le parole dei Costituenti e, soprattutto, di Piero Calamandrei, un ragazzo del 1889, professore universitario di Procedura civile e grande difensore delle libertà. A lui si deve anche la famosa frase: "La libertà è come l'aria: ci si accorge di quanto vale quando comincia a mancare".

Proprio Calamandrei ci fa capire bene il compito che avevano i Costituenti:

Questo che noi facciamo è il lavoro che un popolo di lavoratori ci ha affidato, e bisogna sforzarci di portarlo a compimento meglio che si può, lealmente e seriamente. Non bisogna dire, come da qualcuno ho udito anche qui, che questa è una Costituzione provvisoria che durerà poco e che, di qui a poco, si dovrà rifare. No: questa dev'essere una Costituzione destinata a durare.

Dobbiamo volere che duri; metterci dentro la nostra volontà. In questa democrazia nascente dobbiamo crederci, e salvarla così con la nostra fede e non disperderla in schermaglie di politica spicciola e avvelenata.

Parole che vibrano della forza dell'impegno civile, della speranza nella democrazia appena riconquistata.

Il senso della parola "Costituzione"

Cerchiamo di capirci di più.

Oggi la Costituzione è la Legge fondamentale de-

gli Stati contemporanei, cioè quella Legge solenne che fissa le regole base della convivenza democratica e l'organizzazione del potere. Ma le sue radici sono lontane nel tempo.

“*Costituzione*” è una parola antica legata al verbo latino “*constituere*”, che sta a indicare sia l'atto di costituire qualcosa, sia il complesso delle caratteristiche morfologiche, funzionali e psichiche tra loro correlate, proprie di ogni individuo. In questi due significati troviamo usata la parola «costituzione» da molti secoli, per esempio, sia in Dante sia in Leopardi: “dal principio de la costituzione di Roma” (Dante, *Convivio*, III, 11); e anche “Ora sto bene, quanto permette la natura della mia costituzione” (Giacomo Leopardi, *Lettera al cav. Luca Mazzanti, Governatore di Recanati*, 9 settembre 1826).

Insomma, in generale la parola “Costituzione” non ha un significato specificamente giuridico.

Anche se, nei diritti antichi, viene utilizzata in un senso diverso dal nostro. Infatti, in diritto romano e nel diritto della Chiesa cattolica indicava un provvedimento del capo, imperatore o papa che fosse. Avevamo le *Constitutiones principum*, che erano editti dell'imperatore, come la famosa *Constitutio Antoniniana*, emanata dall'imperatore Caracalla nel 212

d.C. per concedere la cittadinanza romana a tutti gli abitanti dell'Impero. Così come le Costituzioni apostoliche, provvedimenti del papa aventi soprattutto natura organizzativa come la *Ubi Periculum*, Costituzione apostolica del 1274 con cui papa Gregorio X istituì ufficialmente il conclave per eleggere i pontefici (con regole ancora oggi in vigore).

È fra il XVII e il XVIII secolo che la parola “Costituzione” amplia il suo significato giuridico, per diventare una forma di garanzia contro il potere assoluto, dal sapore rivoluzionario.

Per capirlo dobbiamo ricordare che per secoli e secoli, nel mondo antico, l'organizzazione del potere non è stata basata sull'eguaglianza degli esseri umani, ma piuttosto sulla differenziazione: in senso verticale (liberi e schiavi) e in senso orizzontale (cittadini, stranieri, nemici). È nota la distinzione di Benjamin Constant: la libertà degli antichi si sostanziava nel coinvolgimento con la vita della *polis*, come espressione dell'appartenenza alla comunità, mentre la libertà dei moderni consiste nella inviolabilità degli spazi individuali, su base egualitaria (CONSTANT, BENJAMIN, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* [1819], edizione italiana a cura di Pier Paolo Portinaro, Torino, Einaudi, 2005).

Nel mondo antico, il potere era una questione che riguardava pochi. Per secoli il mondo è stato governato da monarchie, oligarchie e tirannidi. E anche il più classico esempio della democrazia antica, la Atene del V secolo a.C. era una democrazia di pochi. Fra le due assemblee che ne costituivano il cuore (*Ecclesia* e *Boulé*), a decidere erano al massimo 30.000 persone. Cioè soltanto i cittadini maggiorenni maschi, abili alle armi e che pagavano le tasse. Era impensabile – e lo confermava senza problemi Aristotele – che donne, schiavi o stranieri potessero votare.

Dopo secoli di potere assoluto, a partire dall'anno Mille nell'Europa continentale alcune comunità iniziarono a ottenere garanzie dal potere sovrano (franchigie, *iura*, *libertates*) e in Inghilterra si arrivò alla *Magna Charta Libertatum* del 1215: quello fra Giovanni Senzaterra e i baroni inglesi fu, nella sostanza, un patto costituzionale, per riportare il re nei limiti della legalità e riconoscere diritti inviolabili contro gli arbitri del potere, come la regola che arresti e condanne sarebbero stati decisi soltanto da un tribunale composto di persone di pari ceto dell'individuo sottoposto a giudizio e in conformità alle leggi in vigore.

Intendiamoci, la *Magna Charta* difendeva soltanto i diritti e i privilegi di nobiltà e alto clero, ignorando

contadini, artigiani e tutti gli altri appartenenti ai ceti inferiori. Ma va anche ricordato che in inglese la parola “*charter*” ha il senso di “contratto, licenza, dichiarazione programmatica”, proprio a rinforzare l’idea che si trattava di un patto costituzionale.

Ci si avvicinava al concetto dell’eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, dopo secoli in cui la legge era stata diversa per le diverse classi sociali. Facciamo un solo esempio. Nelle regole medievali dei Franchi, se un uomo libero commetteva un omicidio la condanna era un risarcimento in danaro in quota fissa: di 200 scellini se aveva ucciso un altro franco, di 67,5 scellini se aveva ucciso un non franco o un romano. Se invece l’omicida era uno schiavo veniva punito con la fustigazione e la morte.

Nel Rinascimento, il pensiero umano si avviava verso nuove forme di organizzazione del potere, specificamente sui due versanti dei diritti dell’uomo e della divisione dei poteri.

In filosofia, soprattutto a partire da Ugo Grozio, si sviluppò una impostazione del tutto nuova, in cui appartenenze e gerarchie sparivano e i diritti discendevano direttamente dalla natura umana del soggetto. Questa impostazione giusnaturalistica trova sviluppo in Hobbes, Locke, Spinoza, Kant, configurando l’ipo-

tesi di uno Stato di natura, in cui tutti gli individui sono liberi e uguali: lo Stato assume un carattere artificiale e strumentale, rispetto al fine di garantire i diritti spettanti per natura agli individui.

Emerge così – per quanto qui interessa – un nesso diretto e immediato fra il soggetto e i diritti: i diritti non sono più privilegi del gruppo, ma prerogativa degli individui, per stato di natura. Soprattutto perché si inizia a predicare che gli uomini sono tutti uguali.

Contemporaneamente, in Inghilterra, si avviò la prima lotta moderna per i diritti. A fronte del tentativo di costruire poteri sovrani forti e accentrati che superassero il particolarismo medievale, emerse il ruolo del Parlamento come custode dei diritti dei sudditi, rivendicando su base positiva e non naturale un “diritto” degli inglesi. Si arrivò alla *Petition of Rights* del 1628, primo esempio di garanzia procedurale delle libertà, che difendeva, tra le altre cose, i sudditi dall’arresto arbitrario. Cui seguiranno l’*Habeas corpus Act* del 1679 e il *Bill of Rights* del 1689.

Nell’affermare diritti inviolabili si afferma anche che il potere non può più essere concentrato soltanto nella figura dei sovrani. Così, negli Stati accentrati del Rinascimento il Parlamento cercava di limitare i poteri del re, come accadeva con l’Assemblea gene-

rale dei rappresentanti dei tre stati in Francia e soprattutto con il Parlamento inglese, che arrivò a contrapporsi al sovrano Carlo I fino a farlo decapitare nel 1649.

Diritti dei cittadini, uguaglianza davanti alla legge, divisione dei poteri: occorrono documenti solenni che sanciscano tali nuovi punti cardinali. E queste sono le Costituzioni, che dalla fine del Settecento rappresentano il testo per limitare il potere del sovrano. In un simile contesto, la Costituzione diventa simbolo dell'affrancamento dall'assolutismo, perché ha rappresentato l'atto che storicamente ha sottomesso anche il sovrano alla Legge fondamentale, facendo sì che la sovranità appartenesse al diritto e non a un uomo: ciò ha segnato il passaggio dallo Stato assoluto, in cui il sovrano era "*legibus solutus*", allo Stato di diritto. Cioè allo Stato in cui ognuno deve rispettare le leggi. Di tutto questo, la Costituzione diventa l'atto fondativo, l'atto di garanzia.

Proprio in quegli anni troviamo la miglior definizione di Costituzione. L'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino scritta in Francia nel 1789 statuisce che "ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha una Costituzione".

Sono passati tre secoli, eppure il nucleo delle Costituzioni risiede ancora su queste due tematiche: non a caso – come vedremo – le due parti in cui è divisa la nostra Costituzione riguardano proprio i diritti e doveri dei cittadini e l'organizzazione della Repubblica.

Le prime Costituzioni moderne

Come abbiamo detto, le Costituzioni moderne nascono per limitare il potere e per garantire i diritti.

Non è un caso che le esperienze politiche totalitarie degli ultimi decenni, rifiutando queste idee fondamentali, non abbiano avuto una propria Costituzione (si pensi al fascismo in Italia e al nazismo in Germania): i totalitarismi non ne hanno bisogno.

Possiamo dire che le Costituzioni moderne trovano la loro prima applicazione con le rivoluzioni americana e francese, quali atti solenni per indicare l'indipendenza dalla Gran Bretagna e l'affermazione dei nuovi principi che limitavano e superavano la tradizionale monarchia (i notissimi *Liberté, Égalité, Fraternité*).

In America il primo passo fu la Dichiarazione d'indipendenza del 1776, in cui le tredici colonie si dichiararono “Stati liberi e indipendenti”. Dopo una

prima regolazione con gli Articoli della Confederazione del 1777 e la guerra con la Gran Bretagna, emerse l'esigenza di un governo federale più forte e coeso e così vennero avviati i lavori della Convenzione di Filadelfia, presieduta da George Washington, che scrisse la Costituzione del 1787.

È da notare che questo testo si auto-qualifica come Costituzione già dal preambolo:

Noi, Popolo degli Stati Uniti, allo Scopo di realizzare una più perfetta Unione, stabilire la Giustizia, garantire la Tranquillità interna, provvedere per la difesa comune, promuovere il Benessere generale ed assicurare le Benedizioni della Libertà a noi stessi ed alla nostra Posterità, ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America [*“do ordain and establish this Constitution for the United States of America”*].

In Francia, l'*Assemblée nationale*, convocata dal re Luigi XVI per il 5 maggio 1789 a Versailles come “stati generali”, comprendeva 308 deputati del clero, 285 della nobiltà e 621 del terzo stato. Dopo un paio di mesi (9 luglio) prese il nome di *Assemblée nationale constituante*, lavorando per gradi a quella che sarà la

Costituzione del 1791, dopo l'approvazione di atti importantissimi come la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (26 agosto 1789).

Anche qui il nome "Costituzione" si utilizza fin dal preambolo:

L'ASSEMBLEA NAZIONALE, volendo stabilire la Costituzione francese sui principi che essa ha riconosciuto e dichiarato, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti. – Non vi è più né nobiltà, né parìa, né distinzioni ereditarie, né distinzione di ordini, né regime feudale, né giustizie patrimoniali, né alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano, né alcun ordine di cavalierato, né alcuna delle corporazioni o decorazioni, per le quali si esigevano prove di nobiltà, o che presupponevano distinzioni di nascita, né alcuna altra superiorità se non quella dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. – Non vi è più né venalità, né ereditarietà di alcun ufficio pubblico. – Non vi è più, per alcuna parte della Nazione, né per alcun individuo, alcun privilegio, né eccezione al diritto comune di tutti i Fran-

cesi. – Non vi sono più né giurande, né corporazioni di professioni, arti e mestieri. – La legge non riconosce più né voti religiosi, né alcun altro impegno che sia contrario ai diritti naturali, o alla Costituzione.

Si tratta, come dicevamo, dei primi esempi di Costituzioni moderne. Con la chiara proclamazione della divisione dei poteri, come emblematicamente emerge nei primi tre articoli della Costituzione USA, dedicati ciascuno a uno dei tre poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) e dei diritti dell'uomo, a cui è dedicato – per esempio – il Titolo I della Costituzione francese, oltre alla Dichiarazione del 1789.

Quel vento rivoluzionario arrivò presto anche in Italia e con esso le prime Costituzioni. A dire il vero in maniera effimera.

A partire dalle repubbliche “sorelle” (o repubbliche giacobine) nate dalle fulminee vittorie di Napoleone e soggette alla Repubblica francese. Con la Costituzione della Repubblica Bolognese (1796), la Costituzione della Municipalità di Ancona (1797), la Costituzione del popolo Ligure (1797), la Costituzione della Repubblica Cispadana (1797), le due Costituzioni della Repubblica Cisalpina (1797 e

1798), la Costituzione provvisoria della Repubblica di Lucca (1799), la Costituzione della Repubblica Napoletana (1799).

Erano tutte Costituzioni ispirate al modello francese della Costituzione della Prima repubblica.

Il preambolo della Costituzione napoletana del 1799 è molto chiaro sul punto:

Una costituzione che assicuri la pubblica libertà, e che slanciando lo sguardo nella incertezza de' secoli avvenire, guardi a soffocare i germi della corruzione e del dispotismo, è l'opera più difficile a cui possa aspirare l'arditezza dell'umano ingegno. [...] Gran passi avea già dati l'America in questa, diremo, nuova scienza, formando le costituzioni de' suoi liberi Stati. Novellamente la Francia, che ha contestato straordinario amore di libertà con prodigi di valore, ha data fuori altresì una delle migliori costituzioni che si sieno prodotte finora. Il comitato di legislazione del governo provvisorio [...], ha terminato il suo lavoro, e vi presenta un progetto di costituzione che sottomette al vostro esame.

Esso ha adottata la costituzione della madre repubblica francese. Egli è ben giusto, che da quel-

la mano istessa, da cui ha ricevuto la libertà, ricevesse eziandio la legge, custode e conservatrice di quella. Ma considerando che la diversità del carattere morale, le politiche circostanze, e la fisica posizione delle nazioni richieggono necessariamente dei cangiamenti nelle costituzioni propone alcune modificazioni a quella della repubblica madre, e vi rende conto altresì delle ragioni che a ciò l'hanno determinato.

Ma furono tutte Costituzioni applicate per pochi mesi. Al breve triennio giacobino e alle sue Costituzioni seguì la Restaurazione, suggellata dal Congresso di Vienna (1814-1815).

Non mancarono in Italia nuovi tentativi costituzionali. Anche questi, tutti di vita assai breve.

Come fu per la Costituzione del Regno di Sicilia del 1812, concessa dal reggente Francesco di Borbone in risposta alla rivolta scoppiata nell'isola. I moti del 1820 portarono Ferdinando I a concedere una Costituzione per il da poco nato Regno delle due Sicilie, con un testo che riprendeva in larga parte la Costituzione spagnola del 1812 (Costituzione di Cadice), anche nel proclama dell'art. 13, che ci piace ricordare: "L'oggetto del governo è la felicità della nazione; non

essendo altro lo scopo di ogni politica società, che il ben essere di tutti gli individui che la compongono”.

Per avere Carte costituzionali più stabili occorre attendere i moti del 1848, in quella che venne definita, negli ambienti mazziniani, “La primavera dei popoli Europei: tutti le genti insorgono contro le monarchie”.

Il vento rivoluzionario portò molti sovrani a concedere Carte costituzionali, nel timore di essere spodestati con la violenza. Furono tutte ispirate alla Costituzione francese del 1814, con un misto di monarchia limitata e governo parlamentare, riaffermando il diritto divino della Corona, ma concedendo alcune libertà ai sudditi.

Il primo a concedere una Costituzione fu Ferdinando II di Borbone l'11 febbraio 1848, “aderendo al voto unanime de' Nostri amatissimi Popoli abbiamo di nostra piena, libera e spontanea volontà promesso di stabilire in questo Reame una Costituzione corrispondente alla civiltà de' tempi”, come dichiara nel preambolo.

Di lì a pochi giorni Leopoldo II concesse lo Statuto del Granducato di Toscana. E papa Pio IX lo Statuto fondamentale pel Governo temporale degli Stati di Santa Chiesa.

Poi fu la volta di Carlo Alberto, per il Regno di Sardegna (ricordiamo che lo Stato sabauda solo per ragioni storiche si chiamava Regno di Sardegna perché

soltanto la Sardegna, fra i possedimenti dei Savoia, poteva dar loro il titolo di re; in realtà non solo la capitale era Torino, ma anche il peso politico era tutto concentrato in Piemonte).

Tutte Costituzioni ottriate, cioè concesse dal sovrano, elargite ai sudditi come atto unilaterale, come si comprende dall'etimologia francese: perché il verbo "*octroyer*" significa proprio "concedere".

Ma Carlo Alberto, come anche Leopoldo in Toscana e papa Pio IX, non vollero usare la parola "*Costituzione*" per l'atto con cui auto-limitava i propri poteri, perché la parola "Costituzione" aveva assunto un significato rivoluzionario: la storia del costituzionalismo altro non è che una storia di rivoluzioni. In fondo ogni nuova Costituzione è un atto di rottura, più o meno cruento, con un sistema, un modello precedente. Perché la nuova Costituzione porta con sé un nuovo patto sociale, un nuovo assetto dei poteri. Invece, ai prudenti monarchi di quegli anni "Statuto" sembrava un termine di minore impatto.

Ma prima di parlare più a fondo dello Statuto Albertino, che sarà anche la prima Costituzione italiana, occorre ricordare che in quegli anni ci fu una Costituzione molto democratica: quella della Repubblica Romana.

Fu una Costituzione dalla vita brevissima, perché fu promulgata il 3 luglio 1849, praticamente alla vigilia dell'entrata dei francesi a Roma (infatti viene ricordata come la Costituzione della "Repubblica di un solo giorno"). Ma era una Costituzione a base democratica, perché scritta da un'Assemblea Costituente e con principi davvero innovativi, come la laicità dello Stato, le elezioni a suffragio universale maschile, l'eliminazione dei titoli nobiliari, l'abolizione della pena di morte, in un testo breve e limpido, tanto che molte Costituzioni di metà Novecento (cioè di cento anni dopo) si sono ispirate anche a quella Carta.

Si prendano a esempio i primi tre principi fondamentali sanciti dalla Costituzione della Repubblica Romana.

I – La sovranità è per diritto eterno nel popolo. Il popolo dello Stato Romano è costituito in repubblica democratica.

II – Il regime democratico ha per regola l'egualianza, la libertà, la fraternità. Non riconosce titoli di nobiltà, né privilegi di nascita o casta.

III – La repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini.