

A12

38

Pierfrancesco Grossi

Materiali per una
riflessione giuridica
a quarant'anni
dalla **Pacem in terris**



Copyright © MMIV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracne-editrice.it
info@aracne-editrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
redazione: 06 72672222 – *telefax* 06 72672233
amministrazione: 06 93781065

ISBN 88-7999-662-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

I edizione: maggio 2004

Sommario

| | |
|--|-----|
| 1. Premesse: a) la distinzione tra forme di Stato e forme di governo; b) il fondamento e il concetto di autorità; c) la nozione di Costituzione nel lessico dell'Enciclica | 7 |
| 2. La nascita di nuovi Stati nel periodo successivo all'Enciclica | 11 |
| 3. L'affermarsi di radicali innovazioni costituzionali in alcuni Stati preesistenti | 24 |
| 4. Gli Stati attualmente tuttora privi di una Costituzione | 49 |
| 5. La forma di Stato federale o comunque decentrata: il regime delle minoranze | 54 |
| 6. La diversità nelle forme di governo | 75 |
| 7. La presenza di istituti a servizio della democrazia: la rigidità costituzionale; il controllo sulle leggi; monocameralismo e bicameralismo | 80 |
| 8. Gli istituti del diritto familiare | 97 |
| | |
| Il testo dell'Enciclica <i>Pacem in terris</i> | 105 |
| | |
| Indice per argomenti | 141 |
| Indice degli Autori | 147 |

1. Premesse: a) la distinzione tra forme di Stato e forme di governo; b) il fondamento ed il concetto di autorità; c) la nozione di Costituzione nel lessico dell'Enciclica

A quarant'anni di distanza dalla pubblicazione della Enciclica *Pacem in terris*, che risale com'è noto all'11 aprile 1963, può essere utile, o comunque non privo di interesse, tracciare sinteticamente, e beninteso senza alcuna pretesa di completezza, un quadro relativo ad alcuni fra i principali mutamenti intervenuti relativamente alla esistenza, alla struttura ed all'ordinamento degli Stati in questo periodo.

Va premesso che un tentativo del genere non si propone il difficile compito di stabilire l'influenza positiva da riconoscere all'Enciclica per quelle modifiche che possano valutarci in senso complessivamente favorevole e, tanto meno, di misurare la entità di tale influenza; né, corrispondentemente e parallelamente, mira ad accertarne la inefficacia nelle ipotesi in cui è dato constatare l'assenza degli auspicati miglioramenti o addirittura la presenza di peggioramenti e di involuzioni: tematica questa che meglio si conviene ad un politologo come studioso della fenomenologia e della scienza della politica, delle loro cause, dei loro profili fisiologici e patologici.

Preliminare, invece, sembra al riguardo, ai fini di un possibile bilancio, muovere dalla scelta e dalla indicazione di un criterio, fra i molti possibili¹, da usare per la fondamentale distinzione tra forme di

¹ cfr. **Elia**, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 634 ss.; **Mortati**, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973; **Bobbio**, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976; **Biscaretti di Ruffia**, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di Stato" e le "forme di governo". Le Costituzioni moderne*, 6a ed. inter. riv., Milano, 1988, 51 ss., 109 ss.; **Rescigno G.U.**, *Forme*

Stato e forme di governo. In argomento appare preferibile, pertanto, basarsi per le prime sui tre tradizionali elementi che, secondo l'impostazione di Santi Romano, concorrono a costituire il concetto di Stato: e cioè il popolo, il territorio e la sovranità, per cui il modo concreto di atteggiarsi di uno o più fra di essi vale a determinare l'uno o l'altro tipo di Stato. Per le seconde, che presuppongono a loro volta l'esistenza di un ordinamento statale, la classificazione dovrebbe poggiare sul modo in cui si articolano i rapporti fra le diverse istituzioni governanti nonché, nel loro insieme, fra lo Stato comunità e lo Stato apparato.

Ora, con riferimento prevalentemente alle prime, va soprattutto tenuto presente l'insegnamento paolino ai romani (Rm 13,1-6), ricordato nella stessa Enciclica, secondo cui "*non est enim potestas, nisi a Deo*". Il quale, peraltro, come avverte il commento di San Giovanni Crisostomo, rischia di essere frainteso se viene riferito alla persona dei singoli governanti, anziché all'atto ed alla funzione del governare², che a sua volta presuppone una autorità che non è mera forza incontrollata, ma consiste nella facoltà di governare secondo ragione. La spiegazione è semplice e vale la pena di insistervi: poiché non vi può essere società che si sostenga, se non c'è chi sovrasti gli altri, muovendo ognuno con efficacia ed unità di mezzi verso un fine comune, ne segue che alla convivenza civile è indispensabile l'autorità che reg-

di Stato e forme di governo, in *Enc. giur.*, XIV; **Volpi**, *Le forme di governo*, in **Morbidelli, Pegoraro, Reposo e Volpi**, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995; **Amato**, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di **Amato e Barbera**, 5a ed., Bologna, 1997, 23 ss.; **Paladin**, *Diritto costituzionale*, 3a ed., Padova, 1998, 27 ss.

² « *Quid dicitis? Omnisne princeps a Deo ordinatus est? Non hoc dico, inquit: neque enim de singulis principibus mihi nunc sermo est, sed de re ipsa.* »

ga; la quale, non altrimenti che la società è da natura, e perciò stesso viene da Dio³. Ed in quest'ultima parte va segnalato che la motivazione riprende anche un passo dell'Enciclica *Immortale Dei* di Leone XIII⁴. Senonché è altresì da precisare che per il fatto che l'autorità deriva da Dio, non ne segue che gli esseri umani non abbiano la libertà di scegliere le persone investite del compito di esercitarla; come pure di determinare le strutture dei poteri pubblici, e gli ambiti entro cui e i metodi secondo i quali l'autorità va esercitata. Per cui la dottrina sopra esposta è pienamente conciliabile con ogni sorta di regimi genuinamente democratici⁵ (qui il richiamo è operato nei confronti della *Diu-urnum illud* di quello stesso Pontefice già prima ricordato)⁶.

Se queste sono le coordinate d'insieme che si rivolgono, come si è detto, alle forme di Stato, esse si completano, tuttavia, con più specifico riferimento a quelle di governo, tenendo realisticamente presenti due ulteriori precisazioni. La prima è diretta a chiarire che non si può stabilire, una volta per sempre, qual sia la struttura migliore secondo cui devono organizzarsi i poteri pubblici, come pure il modo più idoneo secondo il quale devono svolgere le loro specifiche funzioni⁷. La

³ « Enimvero, quoniam Deus homines sua natura sociabiles creavit, quoniamque nulla societas potest “consistere, nisi si aliquis omnibus praesit, efficaci similique movens singulos ad commune propositum impulsione, efficitur, civili hominum communitati necessariam esse auctoritatem, qua regatur: quae, non secus ac societas, a natura proptereaque a Deo ipso oriatur auctore”. »

⁴ cfr. *Acta Leonis XIII*, V, 1885, 120; EE 3.

⁵ « Atqui ex eo quod auctoritas a Deo nascitur, inde haudquaquam concluditur, nullam in hominibus inesse facultatem eos eligendi qui civitati praesint, et rerum publicarum formam statuendi, et describendi auctoritatis exercendae rationes et terminos. Ex quo est ut, quam doctrinam exposuimus, ea cum quolibet veri nominis populari civitatis regimine congruere possint. »

⁶ cfr. *Acta Leonis XIII*, II, 1880-1881, 271-72; EE 3.

⁷ « Ceteroquin nequit in univsum decerni, quae aptior sit reipublicae forma, quibusve accommodatioribus modis civitatis moderatores sua sustineant munera, qua

struttura e il funzionamento di essi, che debbono essere formati con procedimenti stabiliti da norme costituzionali, non possono, infatti, non essere in relazione con le situazioni storiche delle rispettive comunità politiche: situazioni che variano nello spazio e mutano nel tempo⁸, per cui ci si limita ad esprimere soltanto un generico atteggiamento di favore per una conveniente divisione dei poteri⁹. La seconda precisazione aggiunge coerentemente ed opportunamente, fra l'altro, che i rapporti fra gli stessi poteri pubblici nell'interno della compagine statale presentano zone spesso così delicate e nevralgiche, che non sono suscettibili di essere disciplinate con quadri giuridici ben definiti¹⁰.

Per una migliore intelligenza del suo insegnamento è, poi, anche da notare che fra i molteplici significati che nel lessico giuridico assume la parola Costituzione, volta a volta intesa in senso formale, in senso politico ideologico ed in fine in senso materiale¹¹, l'Enciclica mostra di privilegiare una nozione di Costituzione nel suo aspetto documentale, vale a dire come un testo nel quale si fissano in termini giuridici le

leges ferendas contingentia, qua publicam rem administrandam, qua iudicia exercenda. »

⁸ « *Re enim vera ad constituendum qua forma civitas regatur, quave ratione sua exsequatur munera, non potest quin praesens cuiusque populi status et condicio plurimum valeant: quae scilicet pro locis et temporibus mutantur.* »

⁹ « *At illud hominum naturae consentaneum esse opinamur, si civium convictus ita conformetur, ut ex triplici eo magistratuum ordine constet, qui tribus praecipuis publicae auctoritatis muneribus apte respondeat; quandoquidem in eiusmodi civitate, non modo magistratuum munera, sed mutuae etiam civium et publicorum ministrorum rationes sunt ad iuris normam descripta.* »

¹⁰ « *Addendum eodem et illud quod rationes, quae primum civibus cum aliis civibus, deinde civibus et interiectis corporibus cum magistratibus, postremo magistratibus cum magistratibus eiusdem civitatis intercedunt, quandoque videmus tam ancipites tamque periculi plenas fieri, ut eas in certos concludere iuris fines nequeamus.* »

¹¹ v. per tutti **Crisafulli**, *Lezioni di diritto costituzionale*, 2a ed. riv. e accr., I, Padova, 1970, 86 ss. ed *amplius* la voce *Costituzione*, in *Enciclopedia del Novecento*, I, Roma, 1976.

vie attraverso le quali si formano i poteri pubblici, come pure i loro reciproci rapporti, le sfere di competenza, i modi o metodi secondo cui sono tenuti a procedere nel porre in essere i loro atti¹². Ed in connessione con questo concetto di Costituzione si rileva come tendenza positiva dell'epoca moderna il frequente impiego di una Carta dei diritti fondamentali degli esseri umani, non di rado inserita nei testi costituzionali o considerata comunque come parte integrante di essi¹³.

2. La nascita di nuovi Stati nel periodo successivo all'Enciclica

Posto tutto ciò, è allora da chiedersi se nel periodo considerato sono state approvate per la prima volta nuove Costituzioni in Stati che in precedenza ne erano privi oppure sostituite o anche profondamente e radicalmente cambiate quelle preesistenti, a prescindere dal più vasto fenomeno che interessa la nascita o la estinzione degli Stati, rispetto al quale la innovazione costituzionale si accompagna, come una realtà ovvia e storicamente inscindibile, alla stessa esistenza della forma di Stato che si è venuta ad affermare.

Da quest'ultimo punto di vista, il pensiero corre senz'altro in ordine cronologico alla dissoluzione dello Stato federale dell'U.R.S.S. al

¹² « *Postulatur deinde, ut, verbis adhibitis ad iuris doctrinam accomodatis, uniuscuiusque civitatis publica constitutio adornetur; qua scilicet definiatur quibus modis reipublicae rectores designentur, quo vinculo hi coniungi alii cum aliis debeant, quanam eorum sint singulae dictiones, denique qua via rationeque ad agendum ipsi obstringantur.* »

¹³ « *Quibus ex propositis rebus plane nascitur, nostra hac aetate in iuridicali civitatum compositione postulari primum, ut iurium praecipuorum, quae hominum sint propria, summa quaedam, sententis nimirum concisis et perspicuis conclusa, exaretur, inque universa reipublicae disciplina intextatur.* »