

ISSN 0021-3268

iustitia

RIVISTA TRIMESTRALE DI CULTURA GIURIDICA FONDATA NEL 1948
ANNO LXIX, OTTOBRE-DICEMBRE 2016

Estratto

4 / 16



GIUFFRÈ EDITORE

ALDO MORO. L'EREDITÀ DEL GIURISTA, L'IMPRONTA DELLO STATISTA

di Gianfranco Garancini

Aldo Moro chiuse il suo mirabile (complesso, difficile) discorso su *Le funzioni sociali dello Stato*, tenuto al terzo Convegno di studio dell'UGCI (Roma, 12-14 novembre 1951) ⁽¹⁾ con queste parole: «*In realtà il diritto da schema di rapporto ordinante in relazione a soggetti statici o ridotti ad un dinamismo limitato ed individualistico diventa in sempre più larghi settori intrinseca misura, forma razionale del divenire storico, un modo di essere della società, per il quale essa si trova in una armonia interiore ed in una consolante fecondità umana*». Per lui il diritto — cui per altro si doveva il massimo rispetto e la massima osservanza — altro non era che la proiezione, il prodotto, ma altresì la regola, dello sviluppo della umanità nel tempo, nella forma di una società storicamente vivente. Aveva costruito questa conclusione prendendo le mosse da un concetto (piuttosto ardito per quei tempi) di *interpretazione sociale* della legge «*in aderenza alle esigenze di un ambiente storico che chieda un adeguamento di significato della norma nel senso di una più spiccata solidarietà sociale*» ⁽²⁾.

Queste idee gli venivano da lontano. Gli venivano dai lunghi confronti delle viglie delle elezioni per la Costituente, quando batteva le campagne del Salento e di tutte le Puglie dicendo che «*ogni persona è un universo*»; dalle discussioni nei numerosi convegni preparatori dalla nuova Costituzione di cui si sentiva (forse più nella gente che nella politica, al contrario di oggi) il bisogno come di un

⁽¹⁾ Lo si legga provvidamente riprodotto qui alle pp. 541-547.

⁽²⁾ «*Sicché di un modo di essere sociale, in senso tutto speciale, dello Stato può parlarsi anche con riferimento alla funzione di applicazione del diritto che realizza la giustizia concreta*».

riscatto, di una rinascita dopo una storia oscura che aveva oscurato anche le tradizioni di umanità del nostro popolo. Gli venivano dalla recente memoria dell'agone costituente, in cui Aldo Moro aveva portato la sua consapevolezza di un momento cruciale, di creatività politica e sociale. E giuridica ⁽³⁾: il "messaggio di fondo" sembra essere quello secondo cui «*non v'è solo una dimensione sociale dell'uomo che è indissolubile dal suo essere soggetto giuridico, ma anche una dimensione sociale specifica per la quale l'uomo entra in unione di interessi e di sforzi nell'ambito di una comunità più o meno vasta e in essa si trova necessariamente impegnato in un'opera comune*». Si chiarì qui un segno di novità nel pensiero del Moro costituente: pochi anni dopo l'approvazione e la promulgazione della Costituzione, venne confermata la duplice "rivoluzione" operata dai costituenti, che avevano affermato, da una parte, la sovranità del popolo rispetto alla sovranità dello Stato e, dall'altra, la preminenza dell'uomo, della persona umana, sullo Stato, che era stata trasposta in termini giuridici nell'*ordine del giorno Dossetti* del 9 settembre 1946 della prima sottocommissione della Commissione dei 75 ⁽⁴⁾.

Nel vibrante, eppur logicissimo intervento svolto in Assemblea generale il 13 marzo 1947 sugli articoli 1, 6 e 7 delle disposizioni generali del progetto costituzionale (che sarebbero poi, dopo un lungo, profondo lavoro di precisazione e chiarificazione, diventati i primi tre articoli della Costituzione vigente), discorso su cui dovremo tornare, Aldo Moro aveva detto: «*Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità*» ⁽⁵⁾: parole, queste, che da allora risuonano, scolpite nell'art. 2, Cost., ma che già allora costituirono il fondamento giuridico di quei *diritti*

⁽³⁾ «*Si riscontra, insomma una particolare ispirazione della legislazione e giurisdizione in rapporto a determinate esigenze storiche nel senso di approfondire sempre meglio il significato umano e sociale della giustizia che si realizza attraverso lo Stato*». «*Si tratta poi di posizioni umane che si svolgono sul piano storico, esprimono manifestazioni vitali, perseguono interessi mediante più o meno complesse iniziative. Si tratta di un modo di essere della storia umana, invece che singolare, collettivo per coordinazione di sforzi*».

⁽⁴⁾ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati-Segretariato generale, 1970 (ristampa 1976), vol. VI, pp. 323-324; sia consentito a questo proposito richiamare qui il volume di G. GARANCINI, *I cattolici e la Costituzione*, Milano, San Paolo, 2005, e la vastissima letteratura almeno in parte ivi richiamata.

⁽⁵⁾ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. I, p. 372.

sociali di cui — accanto ai tradizionali diritti civili e politici — Moro parlò al nostro terzo Convegno nazionale di studio, in quella lezione su *Le funzioni sociali dello Stato* con la quale stabilì le fondamenta giuridiche, oggettive, storiche — prima ancora, e più, che politiche o ideologiche — di quello che chiamò — riprendendo una nomenclatura su cui si erano concentrati e si sarebbero spesi Costantino Mortati, e poi nel tempo Antonio Amorth e Feliciano Benvenuti che vi avrebbe dato anche spessore operativo e Giorgio Berti — «*lo Stato come amministrazione, e cioè la collettività che persegue in fatto interessi comuni, essendo scelti gli interessi da perseguire in base ad una determinazione politica*» passando così «*da uno stato formale ed esangue ad uno con accento sociale, con ricco contenuto umano, con molteplici preoccupazioni e problemi*».

Mentre in quello stesso nostro terzo Convegno di studio Giuseppe Dossetti pronunciò quella tagliente relazione generale su *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno* che suscitò accese e feconde discussioni ⁽⁶⁾, in cui il professore modenese mosse cinque serrate critiche allo Stato moderno, dalle quali, però, trasse cinque direttive positive per il “nuovo” Stato; e mentre un altro modenese, Antonio Amorth, ebbe acute riflessioni e proposte sulle *Nuove strutture dello Stato*, Aldo Moro diede dunque la cornice — insieme salda e proiettata alle future generazioni — del “nuovo” Stato democratico e sociale o, come s’era anche detto in Costituente, Stato sociale delle autonomie.

*

Tutto questo — come s’è visto, seppure a volo d’uccello — in una precisa prospettiva dinamica di quella *storicità del diritto*, dell’esperienza giuridica che è stata divisa intellettuale — nella ricerca e nell’interpretazione — delle scuole giuridiche italiane di storia del diritto, da Francesco Calasso, a Bruno Paradisi, a Manlio Bellomo, a Paolo Grossi, tanto per nominare qualche pilastro. Tutto questo nel solco vivo del filone più attento e innovativo del diritto pubblico italiano.

Ben l’ha colto Francesco D’Agostino (qui appresso, pp. 475-483). Così come ha colto che anche per questo Aldo Moro è stato — oltre che (vero) giurista — (vero) statista.

⁽⁶⁾ La si veda ripubblicata sul n. 1/2011 di questa *Rivista*, accompagnata da un mio breve commento, *Giuseppe Dossetti e la crisi dello Stato fra le speranze costituenti e le immediate delusioni politiche*, *ivi*, pp. 111-118.

In Assemblea Costituente (in quel discorso del 13 marzo 1947) egli collocò, inserì vitalmente il progetto di Costituzione in quella impetuosa corrente: sulla base dei principi giuridici che aveva contribuito a definire in prima sottocommissione e che ora illustrava e *spiegava* all'intera Assemblea, cominciò con l'affermare che il compito — "*politico*" nella accezione più grande possibile — di fare una costituzione era davvero un compito epocale.

Disse: «*elaborando il progetto di Costituzione e preparandoci a votarlo come adesso facciamo, noi attendiamo ad una grande opera: la costruzione di un nuovo Stato*» (7). E allora — poiché «*veramente fare una Costituzione significa cristallizzare le idee dominanti di una civiltà, significa esprimere una formula di convivenza, significa fissare i principi orientatori di tutta la futura attività dello Stato*» (8) — ne derivano due conseguenze, che da giuridiche si fanno politiche: la prima fu che «*costruendo il nuovo Stato noi determiniamo una formula di convivenza, non facciamo soltanto dell'organizzazione dello Stato, non definiamo soltanto alcuni diritti che intendiamo sanzionare per la nostra sicurezza nell'avvenire; determiniamo appunto una formula di convivenza, la quale sia la premessa necessaria e sufficiente per la costruzione del nuovo Stato*» (9); la seconda — che è stata una direttiva di politica del diritto che, dopo ulteriori, accanite discussioni, fu definitivamente scelta dalla Corte Costituzionale fin dalle sue prime sentenze — fu che i principi fondamentali, gli stessi diritti sociali non furono confinati in un *preambolo* della Costituzione, *fuori* da essa (come sembrò volere Piero Calamandrei), ma furono posti *nella* Costituzione, essi stessi Costituzione, norma costituzionale, così «*facendoli superiori alla legge ordinaria e inattingibili da essa*» (10). Perché — e qui è la conclusione di politica del diritto, ma altresì di dottrina dello Stato — quello che emerge è la sovranità dell'ordinamento giuridico, cioè la sovranità della legge: «*Non è il potere dello Stato un potere o un prepotere di fatto, <ma> è un potere che trova il suo fondamento e il suo limite nell'ambito dell'ordinamento giuridico formato appunto dalla Costituzione e dalle leggi*» (11); principio, questo, essenziale per lo stato democratico, e fondamento di quella *formula di convivenza* che fin dai tempi di

(7) *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. I, p. 369, prima colonna.

(8) *Ibidem*, p. 373, seconda colonna.

(9) *Ibidem*, p. 369, seconda colonna.

(10) *Ibidem*, p. 374, prima colonna.

(11) *Ibidem*, p. 371, prima colonna.

Cicerone voleva che fossimo *schiavi* delle leggi per poter essere, come persone, *liberi* (*Pro Cluentio*, LIII, 146). Principio che, d'altronde, aveva consentito a Egidio Tosato di sostenere fino in fondo l'idea, e l'istituzione, di un organo di *garanzia giurisdizionale delle leggi costituzionali*, di un giudice delle leggi, e dell'eventuale abuso di potere legislativo, proprio in nome (e con la forza) di quei principi divenuti pilastri a tutto tondo dell'architettura costituzionale della Repubblica, Costituzione essi stessi.

*

È noto l'aforisma di un uomo retto e saldo come Alcide De Gasperi⁽¹²⁾: «*Il politico pensa alle prossime elezioni. Lo statista alla prossima generazione*». Se è così, Aldo Moro fu statista e, come si diceva una volta, statista “di razza”.

Aveva — come abbiamo accennato — *un progetto*, un'architettura di Stato e una *visione* di convivenza che lo accompagnarono sempre: lo Stato sociale delle autonomie, locali e sociali, di cui il protagonista non sarebbe più stato lo Stato sovrano, ma il popolo; aveva *un fine*, la *democrazia compiuta* di cui ha ricordato lungamente il senso e lo spessore politico Giovanni Galloni⁽¹³⁾; aveva *un metodo*, la *persuasione* paziente e ragionante che non solo predicava la funzionalità del tempo non come fine a se stesso ma ai fini dell'azione e del raggiungimento degli obiettivi prefissati («*per fare le cose, occorre tutto il tempo che occorre*»), ma che si fondava su un'accettazione (per vero tutta cristiana) della storia come luogo della *missione* e della *responsabilità* dell'uomo⁽¹⁴⁾.

E fin dal fervore della Costituente si colsero progetto, fine, metodo dell'azione dello *statista* Moro: che, però, li tradusse nella pratica dell'azione *politica* conservando sempre la sua divisa di *giurista*. Un giurista che aveva capito — e lo praticò proprio prima di

⁽¹²⁾ È corretto scrivere “De Gasperi”: così risulta dal registro parrocchiale di Pieve Tesino, e così usava lui stesso firmare, nonostante per consuetudine si utilizzi la variante “De Gasperi”.

⁽¹³⁾ Cfr. G. GALLONI, *30 anni con Moro*, Roma, Editori Riuniti, 2008, in cui ampiamente si richiama questo concetto di *democrazia compiuta* — intesa come “democrazia dell'alternanza” — quale il progetto politico pazientemente perseguito dallo *statista* Moro, che si stava per realizzare agli inizi del 1978 con la formazione del governo c.d. di “solidarietà nazionale”, che avrebbe dovuto ottenere la fiducia il 16 marzo 1978. Il 16 marzo 1978 Aldo Moro fu rapito in via Fani, a Roma.

⁽¹⁴⁾ «*Se fosse possibile — scriveva — dire saltiamo questo tempo e andiamo direttamente a domani, credo che tutti accetteremmo di farlo. Ma non è possibile. Oggi dobbiamo vivere, oggi è la nostra responsabilità. Si tratta di essere coraggiosi e fiduciosi al tempo stesso. Si tratta di vivere il tempo che ci è dato vivere con tutte le sue difficoltà*».

tutto nella sua azione costituente — che il diritto non è la somma aritmetica di alcune (tante, poche) norme, regole astratte, leggi materiali, ma è l'espressione della vita di un popolo, della sua esperienza, da cui esce — non certo spontaneamente, ma proprio con la necessaria mediazione del giurista — quella «*formula di convivenza*» che Aldo Moro andava cercando in Costituente per farne, per allora, una (*la*) Costituzione repubblicana, ma che andò cercando per tutta la sua vita, fino a che barbaramente fu troncata.

E in Costituente Aldo Moro fece il mestiere del giurista. Lo fece sui principi, come abbiamo visto, perseguendo per la Costituzione l'unità del progetto e degli obiettivi oltre le ideologie, sostenendo fino in fondo la centralità e la normatività, oltre alla giuridicità, dei principi fondamentali: costruì insomma — insieme con altri, certo, ma con particolare evidenza — le ragioni e il fondamento del patto costituente e, poi, costituzionale (patto che, tuttora, costituisce l'architettura della nostra esperienza di convivenza democratica).

Lo fece sul tema — a lui da sempre e sempre carissimo — dell'educazione e della scuola, fin dalla relazione in prima sottocommissione ⁽¹⁵⁾, il cui punto di partenza non fu già il *potere* dello Stato di impartire istruzione ed educazione, ma il *diritto* del fanciullo a «*ricevere adeguate prestazioni educative*» in coerenza con l'educazione familiare e sociale, con ciò valorizzando le iniziative educative e scolastiche frutto del diffuso pluralismo istituzionale in questo campo.

Lo fece — parimenti valorizzando il ricco pluralismo istituzionale delle autonomie locali e sociali così caratteristico della nostra storia vissuta — in ordine al riconoscimento e alla libertà delle formazioni sociali, in generale e nello specifico, come per la famiglia e per la Chiesa ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ La si può leggere — oltre che ampiamente riassunta negli *Atti* dell'Assemblea Costituente (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VI) — per intero nell'ormai raro testo di AA.VV., *La nuova Costituzione Italiana. Progetto e relazioni*, Roma, Studium, marzo 1947, pp. 105 ss., *I principi dei rapporti sociali (culturali)*.

⁽¹⁶⁾ Sono note le posizioni che Aldo Moro assunse a questo riguardo, alla luce del principio generale dell'autonomia ordinamentale delle istituzioni, fondamento della loro "naturale" (i.e. "storica") equiordinazione allo Stato. Per quanto riguarda la famiglia, il *giurista* Moro affermò che «*dichiarando che la famiglia è una società naturale, si intende stabilire che la famiglia ha una sua sfera di ordinamento autonomo nei confronti dello Stato, il quale, quando interviene, si trova di fronte ad una realtà che non può menomare né mutare...*» (prima sottocommissione, 6 novembre 1946, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VI, p. 647, prima colonna). Per quanto riguarda la Chiesa e i suoi rapporti con lo Stato, il primo principio contemplò il riconoscimento della distinzione degli ordinamenti originari (e pertanto sovrani) e coesistenti (nel solco della teoria — risalente

Lo fece sul ruolo dei partiti, e lo fece sull'organizzazione costituzionale, quando sostenne in sottocommissione e in Assemblea (odg Piccioni-Moro, bocciato dall'Assemblea il 23 settembre 1947) ⁽¹⁷⁾ la «*necessità di integrare la rappresentanza politica... chiamando a partecipare alla seconda Camera i gruppi, nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali*»: era questo un tema carissimo al cattolicesimo politico italiano (si pensi all'autonomismo sturziano, tutto confluito nel programma del Partito Popolare), che Aldo Moro fece proprio, per altro nella linea degli artt. 55 e 56 dell'originario progetto che la Commissione dei 75 aveva presentato all'Assemblea. Si sa come andò, e come ancora sta andando.

*

È stato recentemente detto ⁽¹⁸⁾ che l'eredità di Aldo Moro (specialmente del Moro costituente) consiste nell'intento di «realizzare un rapporto virtuoso tra democrazia e libertà attraverso il pluralismo, l'attenzione alle formazioni sociali, un rapporto dinamico tra la politica e i mondi vitali della società».

Ma Moro non fu capito.

Anzi, fu apertamente osteggiato, quanto non deriso, per la sua visione anticipatrice, per la sua capacità di alta mediazione, per la comprensione dei fatti sociali, per la sua «attitudine a perseguire con

a Santi Romano — della pluralità degli ordinamenti giuridici, che fu allora evocata da Piero Calamandrei); il secondo, invece, definì la “non-costituzionalizzazione” dei Patti Lateranensi con il richiamo — fatto esplicito da Giuseppe Dossetti nel suo intervento del 21 marzo 1947 — alla distinzione fra *norme materiali*, regolatrici di un rapporto, e *norme strumentali*, capaci di definire le modalità della produzione delle prime: Dossetti spiegò la “non-costituzionalizzazione” dei Patti Lateranensi definendo il secondo comma dell'art. 7 Cost. quale *norma della produzione giuridica*, di per sé non recante alcun principio costituzionale, ma “solo” le regole per definire le norme dei rapporti giuridici fra lo stato italiano e la Chiesa cattolica.

⁽¹⁷⁾ «L'Assemblea Costituente, considerato che l'esistenza di una seconda Camera accanto a quella eletta a suffragio universale indifferenziato risponde alla necessità di integrare la rappresentata politica, in modo che essa rispecchi la realtà sociale nelle sue varie articolazioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti ed assicuri inoltre al lavoro legislativo, divenuto sempre più tecnicamente qualificato, il concorso di speciali competenze, **ritiene** che queste finalità si raggiungono, chiamando a partecipare alla seconda Camera i gruppi, nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali; che tale rappresentanza deve essere realizzata — secondo un criterio di ripartizione a base territoriale regionale — con metodo democratico, mediante elezioni a doppio grado alle quali concorrano tutti gli appartenenti alle categorie sociali e in modo da promuovere la coordinazione degli interessi dei gruppi con l'interesse generale; che la ripartizione dei seggi deve obbedire di massima al criterio della proporzione con l'entità numerica delle categorie ed insieme a quello della maggiore responsabilità del lavoro qualificato».

⁽¹⁸⁾ G. FIORONI, *Intervento* al Convegno introduttivo alla mostra documentaria “Aldo Moro e l'Assemblea Costituente”, allestita in occasione del centesimo anniversario della nascita di Aldo Moro, Roma, Camera dei Deputati, 4 ottobre 2016; il testo dell'intervento su *lI domani d'Italia* del 5 ottobre 2016.

tenacia i propri obiettivi, attraverso una mediazione intesa come rapporto più alto; e inclusivo delle ragioni dell'interlocutore» (sono, queste, espressioni usate da Sergio Mattarella al Quirinale il 23 settembre scorso, in occasione della cerimonia per i cento anni dalla nascita di Aldo Moro).

Aveva, ultimamente, «l'acuta percezione del carattere ancora fragile della democrazia italiana». E aveva la convinzione di dover affrontare — oltre che le ragioni giuridiche e politiche della realtà del Paese — le ragioni morali dell'impegno per il futuro. Disse ⁽¹⁹⁾: «*la crisi che travaglia il Paese è morale, prima che politica... c'è l'ingiustizia non sanata, c'è lo sperpero offensivo. Sono cose che feriscono e favoriscono la decadenza dei valori morali e delle virtù civiche. C'è stanchezza, assenza, egoismo, insufficiente senso di responsabilità. Come presidiare in queste condizioni il regime di libertà e renderlo stabile e fecondo?*» Disse (in quella stessa occasione): «*Questo Paese non si salverà, la stagione dei diritti e delle libertà si rivelerà effimera, se non sorgerà un nuovo senso del dovere*». Era il 20 marzo 1976.

Fu rapito — con la strage della scorta — il 16 marzo 1978.

Fu ammazzato, dopo l'ultimo crudele inganno, il 9 maggio 1978.

Riemerge ora — quando forse è troppo tardi — il senso del seme di allora.

(19) XIII Congresso della Democrazia Cristiana, Roma, 20 marzo 1976.

SOMMARIO

EDITORIALE

Gianfranco Garancini, **Aldo Moro. L'eredità del giurista, l'impronta dello statista** . 467

Parte prima

DOTTRINA

Francesco D'Agostino, **Aldo Moro e la teoria del diritto** 475

DOCUMENTI

Antonio Russo, **Il diritto come servizio nell'insegnamento di Domenico Cocco-palmerio** 485

Augusto Bonora, **La misericordia nelle sue opere** 493

DOSSIER GIUSTIZIA

Remo Danovi, **La giustizia senza avvocati nella favola di Pinocchio** 507

RECENSIONI

A.C. Amato Mangiameli, **Filosofia del diritto penale. Quattro voci per una introduzione** (Mariacarmen Ranieri); Lucio Anneo Seneca, **La brevità della vita**, a cura di Stefano Costa (Cesare Cavalleri); Nicola Porro, **La diseguaglianza fa bene. Manuale di sopravvivenza per un liberista** (Matteo Manfredi). 515

Parte seconda

ASTERISCHI

A cura di Caterina Villa
La «Repubblica europea» rischia di crollare... L'Europa ha bisogno di politica vera ...Lo stato di diritto europeo va difeso. 521

OSSERVATORIO

A cura dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani
...a proposito di figli senza padri: Carlo Cardia, **La verità nascosta** 523
...a proposito di adozioni: Mauro Ronco: **«Che guai da una riforma ideologica»**,
intervista a cura di Luciano Moia. 525
...ancora a proposito di IMU, ICI sugli immobili ecclesiastici: don Paolo Zago-Marco
Tarquinio, **Riecco quelli che «la Chiesa non paga»** 526

DIBATTITI	
Elvio Ancona, Il problema della legge ingiusta	529
IN RICORDO DI	
Luciano Musselli (<i>Cesare Varalda</i>)	539
TESORI DI CASA NOSTRA	
† Aldo Moro, Le funzioni sociali dello Stato	541
PANORAMA	
Mario Draghi, In Europa, insieme e liberi	549
LE PREGHIERE DI IUSTITIA	
Santa Madre Teresa di Calcutta, Ama la vita così com'è (nota di don Augusto Bono- ra)	555
INDICE DEGLI AUTORI	XI
LIBRI RICEVUTI	559