



GAETANO AZZARITI

**DISCORSO DEL PRESIDENTE DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE, DOTT. GAETANO AZZARITI,  
TENUTO IN OCCASIONE DEL RICEVIMENTO  
OFFERTO AI GIORNALISTI**

Palazzo della Consulta, 29 dicembre 1958

*Fonte: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)*

Sembra che l'anno ormai decorso sia stato l'anno celebrativo di decennali.

Pochi giorni fa vi fu una celebrazione quasi mondiale della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che fu approvata a Parigi dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, dopo tre anni di preparazione. In Italia la celebrazione ufficiale è avvenuta per iniziativa dalla Società italiana per l'organizzazione internazionale, fra i dirigenti della quale vi è il collega Prof. Perassi. E ricordo che nella sera del 10 corrente caloroso parole furono pronunciate alla televisione dal collega Ambrosini.

Nel corso poi dell'intero anno vi sono state tra noi continue celebrazioni del decennale della nostra Costituzione promulgata il 27 dicembre 1947. In un recentissimo discorso commemorativo pronunziato a Napoli alcuni giorni or sono, il Presidente della Camera On. Leone tra l'altro pose in rilievo il valore – egli disse – "veramente rivoluzionario" che nella storia d'Italia la Costituzione assume.

Il rilievo è esattissimo non solo dal lato politico, al quale probabilmente egli intendeva riferirsi, ma anche dal lato giuridico. La odierna Costituzione, che ha carattere rigido, non poteva non travolgere anche dottrine giuridiche, che si consideravano saldissime, elaborate nel lungo periodo delle anteriori costituzioni flessibili.

Ma le nostre menti purtroppo non sono tanto agili per adeguarsi facilmente a siffatti travolgiamenti. Perciò si continua di solito a pensare o a ragionare come se nulla fossa mutato.

Vi è, per esempio, una dottrina fondamentale per il diritto costituzionale: la famosa dottrina dalla divisione dei poteri, secondo la quale al vertice delle organizzazioni statali vi sarebbero tre distinti poteri,

ciascuno autonomo e indipendente dagli altri, tutti posti su un piano di perfetta parità, *superiorem non recognescentes*.

Questo schema tradizionale non è più utilizzabile per rappresentare esattamente l'organizzazione presente del nostro Stato.

La nostra Costituzione distingue bensì anche essa le tre tradizionali funzioni dello Stato: legislativa, esecutiva (o amministrativa) e giudiziaria; ma questa tripartizione non ha lo stesso valore che aveva nell'ordinamento precedente e soprattutto non esaurisce il quadro della organizzazione dello Stato.

Basterà qui considerare la prima delle tre funzioni: quella legislativa. Nell'ordinamento precedente era unica o assolutamente sovrana, perché nessun limite giuridico incontrava l'attività legislativa e si arrivava perfino a parlare per essa di una pretesa onnipotenza.

Ma presentemente la detta funzione non è più né sovrana né unica, perché oggi si deve distinguere tra leggi costituzionali e leggi ordinarie e le prime costituiscono un limite insuperabile alla normale attività legislativa. L'eventuale revisione della Costituzione e la formazione in generale delle leggi costituzionali formano oggetto di un'altra funzione, distinta o autonoma, che è la funzione legislativa costituente.

Inoltre la coordinazione tra le attività dei tre poteri tradizionali e la osservanza dei limiti posti a ciascuna di essa non restano più affidate - come avveniva nel passato - ad uno spontaneo equilibrio tra i poteri medesimi, ma sono giuridicamente garantite.

Nessuno dei detti poteri può quindi sfuggire a controlli, che prima non esistevano, e questi controlli derivano, da un lato, da un complesso di funzioni che sono proprie del Capo dello Stato, le quali potrebbero dirsi di coordinamento essenzialmente politico e, dall'altro, dalle diverse attribuzioni della Corte costituzionale, tutte di coordinamento giuridico,

dirette ad assicurare l'osservanza dei precetti della Costituzione da parte degli organi che esercitano la funzione legislativa ordinaria e, conseguentemente, degli organi investiti delle altre due funzioni, esecutiva e giudiziaria.

Tanto il Capo dello Stato quanto la Corte costituzionale sono perciò al di fuori o al di sopra dei tradizionali tre poteri dello Stato.

E poiché al Parlamento, che è titolare della normale funzione legislativa, è stata attribuita altresì la potestà legislativa costituente, che è la più alta espressione della sovranità la quale appartiene al popolo, si può benissimo vedere nell'ordinamento democratico, quale è delineato nella nostra Costituzione, un regime "sostanzialmente parlamentare". Così, infatti, l'ha definito l'On. Leone nel suo discorso commemorativo di sopra citato, soggiungendo però che "gli altri due pilastri dell'ordinamento costituzionale italiano restano il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale".

Per quanto riguarda quest'ultima, che è un nuovissimo istituto creato dalla Costituzione, senza alcun precedente nel nostro ordinamento e con scarse possibilità di riferimenti ad ordinamenti stranieri, l'assoluta novità ha creato molto incertezze nella determinazione del carattere delle sue funzioni e della posizione di essa nel nuovo ordinamento.

Nel presupposto che tutte le funzioni statali fossero necessariamente da inquadrare nella usuale tripartizione, da principio la Corte costituzionale fu da parecchi considerata come organo giurisdizionale; da altri fu qualificata organo legislativo, anzi superlegislativo e non mancò chi ritenne che le sue funzioni fossero da considerare di carattere amministrativo.

Siffatte divergenze di opinioni mostrarono la impossibilità di inquadrare la Corte costituzionale tra gli organi appartenenti ai poteri tradizionali dello Stato e si andò man mano formando il convincimento che

essa fosse l'espressione di un potere nuovo o autonomo, di sindacato costituzionale, e dovesse essere considerata come un nuovo organo costituzionale posto al di fuori e al di sopra degli anzidetti poteri, destinato ad incidere con la sua azione sull'attività di questi ultimi per moderarla e coordinarla giuridicamente, quando fosse necessario, al fine di assicurare la fedele osservanza dei precetti costituzionali.

Questo non vuol dire che sia diminuita la importanza e l'autorità di quegli altri organi che nel passato venivano considerati massimi o sovrani. Vuoi dire soltanto che nel presente ordinamento a tutti i poteri sovrasta la Costituzione, della quale la Corte costituzionale è la custode. Ecco perché la sua funzione è strettamente collegata con la funzione legislativa costituente che, come si disse, è la più alta funzione dallo Stato.

Non sono perciò giustificate perplessità e diffidenze che circondarono fin dall'inizio il nuovo istituto e ne ritardarono per otto anni la istituzione. Ma purtroppo non può ancora dirsi chi siano del tutto scomparsi residui di incomprensione e sembra che il decorso di un intero decennio non sia stato sufficiente a convincere tutti delle profonde innovazioni apportate dalla Costituzione al nostro sistema giuridico.

Ma ormai da tre anni la Corte costituzionale è in funzione o va svolgendo una assidua attività, risolvendo spesso problemi che sono fondamentali per la vita dalla Costituzione e l'efficacia giuridica delle sue norme, impedendo deviazioni contrastanti con la lettera e lo spirito di esse.

Il contenuto e i limiti dei principii fondamentali della Costituzione concernenti i diritti della persona e del cittadino hanno formato oggetto di precisazioni in numerose decisioni della Corte costituzionale, la quale, durante i tre anni della sua attività, ha avuto occasioni frequenti di pronunciarsi nelle più varie materie e soprattutto in tema di diritti di libertà: libertà personale, libertà di circolazione e di soggiorno, libertà di

manifestazione del pensiero, libertà di riunione, libertà dell'esercizio dei culti, libertà della scuola. Parecchie disposizioni della antica legge di pubblica sicurezza contrastanti con i precetti della nuova Costituzione e alcune norme che conferivano alla pubblica amministrazione illimitati poteri discrezionali per consentire o vietare apertura di scuole sono state eliminate. Anche nelle materie della iniziativa economica e del diritto di proprietà è stato spesso richiesto l'intervento della Corte costituzionale, che tra l'altro ha dovuto prendere in esame numerosi decreti di esproprio, in connessione alla riforma fondiaria, sui quali si pretendeva che ogni controllo dovesse essere escluso, tesi che la Corte ha nettamente respinto.

Nel campo poi dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, la determinazione dei limiti delle rispettive attività legislativa e amministrativa ha dato pure occasione a frequenti delicate questioni che la Corte ha dovuto decidere, pur essendo lacunose e mancando del tutto le norme di attuazione degli statuti regionali, nell'intento di salvaguardare, da un lato, l'unità politica dello Stato e, dall'altro, di tutelare le autonomie regionali.

Non solo parecchie leggi anteriori alla Costituzione divenute incompatibili con i nuovi principii in questa affermati, ma altresì alcune leggi posteriori, che detti principii avevano trascurato di tenere in debito conto, la Corte costituzionale ha dovuto durante il triennio dichiarare illegittime costituzionalmente anche quando le finalità alle quali la legge tendeva fossero da riconoscere dalla massima importanza sociale.

La rigidezza della Costituzione implica che i suoi precetti non possono mai essere trascurati, nemmeno nei casi di particolare gravità o di urgenza, nei quali è dovere degli organi competenti di provvedere scegliendo tra i mezzi più idonei quelli che non siano in contrasto con la Costituzione, della quale la Corte, che di essa è la custode, non potrebbe

consentire la inosservanza.