

Enrico Michetti



LA COSTITUZIONE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

I DIRITTI FONDAMENTALI

“Illustrati con le parole e i pensieri
dei Membri della Costituente”



Enrico Michetti



LA COSTITUZIONE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

I DIRITTI FONDAMENTALI

“Illustrati con le parole e i pensieri
dei Membri della Costituente”

Volume 1



Il prezzo della libertà

La condivisione delle opinioni

Ero un bambino quando presi in mano la Costituzione la prima volta; vedevo i miei nonni che la sfogliavano, la leggevano e rileggevano come io facevo con un libro di favole.

I miei genitori mi spiegavano che quella era la loro favola preferita, divenuta realtà. Uscire da un regime totalitario e vedere i propri diritti, prima umiliati poi scritti nero su bianco e definiti inviolabili per sempre, non era paragonabile a nessun'altra storia, per quanto incantevole.

Per la loro libertà hanno pagato un prezzo altissimo, e la nostra è strettamente collegata al rispetto di quel sacro testo, scritto da chi ha pesato ogni sillaba per far sì che gli orrori del passato non si ripetano più.

Ormai, la maggior parte di noi è nata in un contesto libero; quando si è molto giovani è difficile comprendere appieno la sofferenza delle persone alle quali è stato privato il bene supremo della libertà. Diamo per scontato il fatto che questa esista per definizione e che non può essere mai messa in discussione, proprio come fosse quello che la natura istintivamente ci dice dovrebbe essere; ignoriamo spesso però, che il genere umano, al contrario, ancora non è riuscito a immunizzarsi dal virus del desiderio di dominazione, che purtroppo ancora infetta molti nostri simili.

Per questo, oggi più che mai, non solo è necessario tenere acceso il faro sugli articoli della nostra Costituzione, ma spiegare alle nuove generazioni i motivi, il percorso e il dibattito che ha portato i Padri costituenti alla sua realizzazione e all'inviolabilità dei principi enunciati.

L'amicizia che mi lega al Professor Enrico Michetti è nata e si è consolidata nel tempo anche per la condivisione di questa passione per la libertà e per l'ideale della tutela dei diritti dell'Uomo, dei quali la nostra Costituzione è fedele custode. Quando gli ho proposto di scrivere insieme un libro che potesse spiegare a tutti lo straordinario percorso che ha portato alla sua stesura, Enrico non ci ha pensato neanche un secondo, era già a lavoro.

Con Enrico ci troviamo spesso la sera al termine delle nostre attività, a discutere degli accadimenti della società in cui viviamo; lo facciamo per confrontarci, e per dare corda al nostro innato istinto di ricerca del bene e delle verità che sappiamo non possedere, ma che desideriamo avvicinare quanto

più possibile.

Abbiamo entrambi ben chiaro che l'unica ricetta valida per il miglioramento della nostra società è difendere a ogni costo il principio della libertà, della condivisione delle idee e delle opinioni, del continuo dibattito, della discussione costruttiva e sinergica, e soprattutto della diffusione della cultura; un popolo colto è un popolo ricco, che sa autodeterminarsi e superare ogni difficoltà con le giuste decisioni.

Sentiamo il preciso dovere di stimolare il piacere del sapere iniziando dalle fondamenta, dalla nostra Costituzione.

Grazie Enrico per avermi onorato della tua amicizia e del tuo contributo di conoscenza, che anche attraverso questa pubblicazione hai generosamente desiderato di condividere con tutti.

Buona lettura.

Fabio Duranti
Radio Radio

Introduzione

Carissimi lettori ho cercato di raccontarVi, in maniera molto semplice e diretta, la parte della Costituzione Italiana riguardante i diritti fondamentali attraverso le voci, i sentimenti, le preoccupazioni, la sapienza e la passione di Coloro che scrissero e approvarono la Legge delle leggi. Non troverete pertanto, il tradizionale commento alla vigente normativa costituzionale, ma un'inedita storia, per il tramite delle parole dei Padri costituenti, su come si giunse all'approvazione di ciascun articolo, cercando di far rivivere le ragioni profonde che portarono le eccellenze elette a scolpire con il massimo rigore, con indubbia maestria e dopo ampio dibattito, ogni singolo termine idoneo a definire i nostri diritti portanti, sacri e inviolabili.

Avevo già in animo da tempo, soprattutto a beneficio dei miei studenti universitari di scrivere qualcosa che li invitasse a riflettere sui principi imprescindibili della nostra meravigliosa Carta Costituzionale.

Principi posti a presidio del pieno sviluppo della persona umana e del suo corretto e armonico coinvolgimento nei processi politici, economici e sociali del Paese.

La terribile pandemia, che ormai da mesi affligge l'intero pianeta e le misure adottate dal Governo per poterla contenere, hanno poi, reso ancor più urgente la trattazione e la divulgazione dei nostri diritti fondamentali affinché non vengano travisati o peggio inconsapevolmente violati.

La principale fonte di ispirazione è stata la radio. Per la precisione RadioRadio. Un raro esempio di editoria pura, di garanzia massima di pluralità dell'informazione, di responsabilità e di sacrificio umano.

Ringrazio sin da ora tutti coloro che avranno la pazienza di leggere il presente lavoro che potrà essere fruibile, in maniera assolutamente gratuita, presso i canali telematici della Radio.

Ringrazio poi con vero piacere tutti i protagonisti della Radio: giornalisti, conduttori e operatori amministrativi, tecnici e commerciali, che con straordinario talento impreziosiscono il palinsesto giornaliero dell'emittente.

Ringrazio inoltre, con immensa gratitudine, gli amici Ilario Di Giovambattista e Furio Focolari che per primi mi avviarono al circuito mediatico aprendomi la porte della Radio e accogliendomi in maniera impagabile nella grande famiglia di Radio Radio.

Ringrazio con pari gratitudine, l'amico Fabio Duranti che con invidiabile energia sta conducendo una lodevole e sacrosanta battaglia per la tutela dei nostri diritti fondamentali, partendo dalla conoscenza e dall'approfondimento del Testo Costituzionale, che mi sento di condividere e supportare pienamente.

A Costoro mi lega un profondo affetto, una grande stima e ormai da cinque anni uno spazio radiofonico sull'attualità sulla Pubblica Amministrazione di esaltante libertà nel massimo rispetto di tutti.

Enrico Michetti

Indice

Articolo 1.....	9
Articolo 2.....	21
Articolo 6.....	61
Articolo 8.....	81
Articolo 9.....	87
Articolo 10.....	95
Articolo 11.....	101
Articolo 12.....	107

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA *

[Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298]

IL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO

**Vista la deliberazione dell'Assemblea Costituente,
che nella seduta del 22 dicembre 1947**

ha approvato la Costituzione della Repubblica Italiana;

Vista la XVIII disposizione finale della Costituzione;

PROMULGA

La Costituzione della Repubblica Italiana nel seguente testo:

Articolo 1

“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

**La sovranità appartiene al popolo, che la esercita
nelle forme e nei limiti della Costituzione.”**

La Costituzione rappresentò il più alto punto di incontro tra le culture dominanti dell'epoca, quella cattolica, quella socialista e quella liberale. Un nobile compromesso raggiunto grazie al valore, allo spirito e alla voglia di gettare solide fondamenta per la rinascita del Paese da parte dei membri eletti alla Costituente.

Il primo articolo inizia illustrando la parola "Italia" e la definisce in maniera semplice ed esaustiva.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. Il termine Repubblica nasce dal referendum del 2 giugno 1946 con il quale l'Italia aveva optato per la forma repubblicana e chiuso definitivamente la stagione monarchica. "*Res publica*", dal latino "cosa pubblica", a cui i costituenti aggiunsero il termine democratica, ossia che appartiene al popolo.

Alla parola lavoro non ci si arrivò senza faticare anche perché sul punto le posizioni erano diverse. Socialisti e comunisti premevano per inserire il termine "lavoratori", mentre le componenti borghesi insistevano per la parola libertà a fondamento delle istituzioni repubblicane. Alla fine prevalse la parola lavoro, comprendendo con tale termine tanto i salariati quanto il capitale, tanto il lavoro materiale quanto quello intellettuale. Tale sintesi era il frutto di un compromesso teso a pacificare un persistente conflitto sociale che il fascismo riuscì a tenere a bada con la dittatura, ma che riesplse subito dopo la liberazione.

Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 83 del 26 luglio 1979 "*la Costituzione e la coscienza sociale considerano il lavoro come valore primario della Repubblica democratica*", esso restituisce al cittadino la dignità e la libertà, ossia la possibilità di realizzarsi in piena autonomia e di contribuire alla crescita del Paese attraverso il frutto delle proprie fatiche.

Alla Repubblica spetta pertanto, il compito di promuovere e favorire, con indirizzi e atti di pianificazione nonché risorse economiche, l'occupazione e lo sviluppo delle imprese.

L'ultimo capoverso conferma il principio democratico e lo rafforza precisando che la sovranità appartiene al popolo, il quale la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Vale a dire che i veri detentori del potere politico sono i cittadini che lo esercitano attraverso i loro rappresentanti eletti in parlamento (democrazia indiretta) e la sovranità non appartiene più al monarca, oppure a una oligarchia formata da gruppi di potere o da élite finanziarie, ma al popolo.

Sul punto riguardante la sovranità i Padri Costituenti ebbero modo di arricchire l'analisi del concetto con illustrazioni di grande finezza, talvolta divergenti tra loro, spesso complementari.

Enaudi ad esempio teneva a precisare che la formula della sovranità popolare non appartenesse al novero delle verità scientifiche, indiscutibili, dimostrabili, ma piuttosto rappresentasse un principio di fede, argomentando che: "le verità di fede sono discutibili, non si impongono alla mente, ma solo al cuore e alla immaginazione."

Il mito della sovranità popolare secondo Enaudi traeva origine dal contratto sociale di J. J. Rousseau. Tale mito poi, raccolse ampi consensi in quanto ritenuto, utile per il raggiungimento di determinate finalità pratiche, e imprescindibili nella vita politica attuale, pur non costituendo una verità scientifica.

Per La Pira il lavoro, sia manuale che spirituale, rappresentava il fondamento della struttura sociale attraverso due concetti: il primo, che il lavoro fosse il fondamento degli organismi economici sociali e politici; il secondo, che il lavoratore fosse compartecipe, consapevole di tutto il "congegno" economico sociale e politico, giustificando così l'ispirazione ai principi democratici.

Effettivamente l'articolo si riconnette al principio base posto in testa alla Costituzione, secondo il quale la Costituzione stessa ha per fine il completo sviluppo della personalità umana. Sul punto significative sono le parole di Costantino Mortati secondo cui "nella Costituzione italiana, il lavoro posto a base della Repubblica, non è fine in sé o mero strumento di guadagno, ma mezzo di affermazione della personalità del singolo, garanzia di sviluppo delle capacità umane e del loro impiego".

Togliatti era del parere che si dovesse porre al principio della Costituzione la definizione: "Lo Stato italiano è una Repubblica di lavoratori."

Cappi replicava alla tesi di Togliatti che non tutti i cittadini facevano parte della Confederazione del lavoro, mentre della Repubblica democratica avrebbero dovuto far parte tutti i cittadini. Parlare di Repubblica dei lavoratori avrebbe significato, a suo avviso, dare alla Repubblica un carattere classista, contrario, cioè, alla sua concezione.

Anche Lussu replicava a Togliatti sostenendo che la Repubblica dei lavoratori non esistesse come a suo parere non esisteva in Spagna allorché fu inserita all'art. 1 della Costituzione emanata nel 1931 che poi cadde miseramente

proprio perché, sempre a suo dire, non esisteva concretamente.

La Rocca osservava che la Costituzione dovesse offrire un orientamento per l'avvenire e che una Repubblica dei lavoratori dovesse essere la Repubblica degli uomini che lavorano. Peraltro Togliatti esplicitava apertamente che si trattasse del lavoro delle braccia e delle menti.

Ma la Repubblica democratica italiana è anche di coloro che non lavorano e vivono del lavoro altrui? La linea quindi, dopotutto era quella che il lavoro fosse fondamento e titolo di nobiltà per la vita avvenire del Paese.

Terracini ricordava come la Repubblica di lavoratori fosse una impossibile tecnicamente in quanto logico corollario di tale affermazione sarebbe che il diritto di voto fosse riservato soltanto a coloro che lavorano. Tale decisione avrebbe portato a una ricerca improba e dispendiosa, quella di distinguere tra gli italiani che non lavorano e coloro che lavorano.

Fanfani tendeva a postulare un ordinamento in cui il lavoro fosse il titolo essenziale, fondamentale per la partecipazione alla vita politica.

È proprio Fanfani a trovare la sintesi riconducendo, quindi, al termine lavoro la composizione di ogni ulteriore divergenza sul merito.

Quanto all'intervento di Calamandrei vale la pena riportarlo integralmente: "io come giurista mi domando: quando dovrò spiegare ai miei studenti che cosa significa giuridicamente che la Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro, che cosa potrò dire? Dovrò forse dire che in Italia la massima parte degli uomini continueranno a lavorare come lavorano ora, che ci saranno coloro che lavorano di più e coloro che lavorano di meno, coloro che guadagnano di più e coloro che guadagnano di meno, coloro che non lavorano affatto e che guadagnano più di quelli che lavorano? Oppure questo articolo vorrà dire qualche cosa di nuovo, vorrà essere un avviamento che ci porti verso qualche cosa di nuovo? Mi accorgo allora che c'è un altro articolo il quale dice che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto. Ma c'è anche un dovere del lavoro, e infatti il capoverso dice che ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività: dunque diritto di lavorare ma anche dovere di lavorare. Debbo pensare che si voglia con ciò imitare quell'articolo della costituzione russa, nel quale è scritto il principio che chi non lavora non mangia? Ma se leggo più attentamente questo capoverso dell'articolo citato, vedo che esso dice precisamente così: ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività (e fin qui si intende che parla di lavoro) o una funzione che concorra allo sviluppo

materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta...

Dunque c'è chi svolge un'attività e c'è chi svolge una funzione. Questa funzione può essere anche una funzione spirituale; sta bene: ammetto che quella dei religiosi sia effettivamente una funzione sociale. Ma io penso a qualche altra cosa; penso agli oziosi, penso a coloro che vivono di rendita, a coloro che vivono sul lavoro altrui. Nella Repubblica italiana, dove c'è il dovere di compiere un'attività o una funzione, coloro che vivono senza lavorare o vivono alle spalle altrui, saranno ammessi come soggetti politici? Ho paura di sì: ho paura che saranno ammessi e che essi diranno che il vivere senza lavorare, il vivere di rendita, non sarà un'attività, ma è certamente una funzione. (*Si ride*). E siccome ognuno può dedicarsi, dice l'articolo, alla funzione che meglio corrisponde alle proprie possibilità e alla propria scelta, essi hanno preferito la funzione di non lavorare, e quindi hanno pieno diritto di cittadinanza nella Repubblica Italiana..."

Per Mastrojanni definire una Repubblica, definire uno Stato, attraverso una caratteristica, che rappresenta, sì, la più nobile delle manifestazioni della vita umana, il lavoro, ma escludere coloro che non potessero essere identificati in questa nobilissima categoria (che esaltiamo e alla quale riconosciamo gli attributi più elevati dell'umanità); definire una Repubblica, attraverso la circoscritta denominazione dei lavoratori, sembrava escludere dal consorzio umano coloro che, per ipotesi, non avessero la possibilità di essere annoverati fra i lavoratori.

Di Moro si riporta integralmente l'intervento: "...avevo proposto al nostro amabile Presidente della Commissione, onorevole Ruini, che i tre articoli, il primo, il sesto e il settimo, fossero congiunti insieme, in quanto mi pareva che essi concorressero, da punti di vista diversi, a caratterizzare il volto storico dello Stato italiano. Sono prevalse altre ragioni, che sono ottime e dinanzi alle quali mi inchino, ma non volevo dimenticare questa mia modestissima proposta, la quale riconferma la mia vecchia idea che si tratti di articoli unitariamente confluenti per definire il carattere storico della Repubblica italiana.

Questi tre pilastri, sui quali mi pare che posi il nuovo Stato italiano sono: la democrazia, in senso politico, in senso sociale e in senso che potremmo chiamare largamente umano.

Vengo ora all'altra parte dell'articolo 1: «La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori

all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Permettetemi su questo punto di ricordare, in quanto membro della Commissione, la storia di questo articolo, anche per contribuire a chiarirne il senso e a dissipare alcuni dubbi che già sono affiorati, in seno soprattutto alla Commissione dei 75. Ricordo che questo articolo in sostanza fu proposto dal nostro amico La Pira il quale, nel suo slancio generoso, nel suo desiderio di contribuire in ogni modo all'affermazione più piena della dignità umana, vagheggiava di inserire nella Costituzione un articolo nel quale fosse consacrato quello che egli chiamava lo status del lavoratore, cioè una condizione giuridica particolare dell'uomo che lavora e che doveva essere considerata fondamento di diritti. Furono fatte a questa proposta dell'amico La Pira alcune obiezioni, che in realtà non erano fondate, e, nella dinamica dei lavori per la Costituzione, questa proposta, che pure aveva trovato una prima articolazione, fu fatta cadere. Restò, di quella formulazione primitiva, questa idea che evidentemente è un'idea cristiana, un'idea democratica, che cioè bisogna dare al lavoro una particolarissima considerazione, che bisogna impegnare la nuova democrazia italiana in questo processo di elevazione dei lavoratori e di partecipazione la più piena dei lavoratori stessi all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Questo il senso della disposizione: un impegno cioè del nuovo Stato italiano di proporsi e di risolvere nel modo migliore possibile questo grande problema, di immettere sempre più pienamente nell'organizzazione sociale, economica e politica del Paese quelle classi lavoratrici, le quali, per un complesso di ragioni, furono più a lungo estromesse dalla vita dello Stato e dall'organizzazione economica e sociale. Nessun intento di esclusione pertanto. Non si voleva, da parte dei proponenti dichiarare che questa qualifica, intesa in senso stretto, come è indicato nell'articolo, fosse la condizione indispensabile per essere considerati cittadini e trattati come tali. Il problema della cittadinanza, cioè della pienezza dei diritti civili e politici, è risolta dalla prima parte dell'articolo 1, in quanto dichiara: l'Italia è Repubblica democratica, cioè stato di tutti i cittadini e risolta dagli altri due o tre titoli della prima parte di questa Costituzione, nei quali si tratta dei cittadini nel senso più largo dell'espressione. Si poneva semplicemente un problema di carattere strettamente politico, indicando come una meta di notevole importanza nella costruzione del nuovo Stato, questa, cioè, di dare accesso in modo reale, pieno e costruttivo, alle forze lavoratrici nella vita del nostro Paese.

E io ricordo di più che questa proposta La Pira – chiamiamola così – venne

presentata in contrapposto amichevole ad altra proposta dell'onorevole Togliatti, quella alla quale egli si riferiva ancora qualche giorno fa nel suo notevole intervento, in sede di discussione generale, quando domandava ancora che la Repubblica democratica italiana fosse qualificata come Repubblica di lavoratori. E assicurava, colla consueta amabilità, l'onorevole Togliatti che tale espressione non doveva essere intesa in nessun modo in senso classista, ma voleva indicare soltanto la convergenza di tutte le forze produttive verso questo punto di incontro, il lavoro, che permette alla Repubblica italiana di essere qualificata, senza esclusioni, come Repubblica di lavoratori.

E indubbiamente la suggestione che una simile espressione può avere per un cristiano, in quanto eccita la sua sensibilità tradizionale per la sorte della dignità umana e per la sorte delle classi meno abbienti e più sfortunate, può essere grande. Ma vi era da parte nostra, in sede politica, una considerazione da fare: che quella espressione, sia pure chiarita così nettamente dell'onorevole Togliatti, avrebbe assunto fatalmente un significato classista.

Ed ecco la nostra contro-proposta, che salva di quella dell'onorevole Togliatti la sostanza, assegnando allo Stato italiano questa meta altissima di dare pienezza di vita sociale, politica ed economica alle classi lavoratrici.

Quindi, nessun significato di esclusione; soltanto un impegno della nuova democrazia italiana in questa strada di elevazione morale e sociale. E io credo che nessun uomo onesto, che segga in questa Assemblea — e, quindi, penso, nessuno tra noi — potrà respingere il significato di questa affermazione. Si potrà chiarire la sua portata, si potranno fare delle aggiunte, allo scopo di rendere indubbio che la cittadinanza democratica è cosa indipendente dalla qualifica di lavoro; ma non si potrà negare che il compito storico che sta dinanzi alla democrazia italiana, in quanto essa persegue il potenziamento della dignità umana, sia di immettere nella pienezza della vita del Paese le classi lavoratrici.”

Per Condorelli si era cittadini attivi dello Stato laddove si partecipi con la propria attività, o economica, o sociale, o morale, o politica, alla vita della collettività. Solo a questo titolo si era cittadini dello Stato. Poi però chiedeva di togliere quell'espressione in quanto creerebbe dei cittadini *optimo iure* e dei cittadini *minoris iuris*, mentre la sinistra rumoreggiava.

Anche l'intervento di Condorelli si riporta testualmente: “Ma guardate come può essere interpretata questa parola «lavoratori». Io vi porto l'esempio di un

economista, non dell'avvenire, ma di oggi, uno dei più celebrati economisti di oggi – Pareto – che distingue le classi sociali in rapporto alle occupazioni e fa una distinzione quadruplica: parla di occupazioni dirette a produrre beni economici o servizi; poi di occupazioni che producono indirettamente dei beni economici – e sarebbero appunto le occupazioni ausiliarie; probabilmente gli avvocati, nella migliore delle accezioni, potrebbero appartenere a questa categoria subliminale di lavoratori – poi c'è una terza categoria: gli oziosi; e infine una quarta, che sarebbe costituita da coloro che attraverso un'attività legale o illegale si impadroniscono dei beni altrui. Le prime due classi sono probabilmente di lavoratori; dico probabilmente, perché per la seconda si potrebbe discutere; ma gli oziosi non sono certamente dei lavoratori; e nessuno si sentirebbe di mettere fra i lavoratori coloro che con mezzi legali o illegali si appropriano dei beni altrui.

Ora, lo sapete da chi è costituita la terza classe, quella degli oziosi? Da coloro che vivono di rendita e amministrano il loro patrimonio. Questi sono degli oziosi, in quanto traggono dal loro patrimonio qualche cosa di più, o molto di più, di quella che potrebbe essere la remunerazione della loro attività di amministratori. Quel di più che traggono li fa diventare degli oziosi, cioè dei non lavoratori. Nella quarta categoria, naturalmente, ci entrerebbero tutti i proprietari, perché, secondo la vostra dottrina, la proprietà è un mezzo attraverso il quale si espropria il lavoro degli altri.

Voi vedete, anche interpretando le cose alla luce del pensiero di un grande economista moderno, a che cosa si potrebbe arrivare. Ma poi, guardiamo anche soltanto alla prima categoria. Oggi sareste tutti pronti a dirmi che persone che rendono certi generi di servizi, che tutti consideriamo poco leciti e poco decenti, certamente non sono dei lavoratori. Come i sacerdoti, i religiosi, che pregano o che esercitano un ministero di assistenza spirituale, sono dei lavoratori, perché esercitano una funzione che concorre allo sviluppo della società. Ma lasciate che cambino queste posizioni mentali, che divenga comune un certo modo di pensare, che è affiorato in questa Assemblea, in questo dibattito, e allora vedrete che i sacerdoti, i religiosi, gli spirituali saranno messi subito al livello degli indovini, dei fattucchieri, degli stregoni, e perciò relegati senz'altro nella quarta categoria, di coloro che con mezzi legali o illegali si appropriano dei beni altrui.

- Voci a sinistra. No!, No! -

(Condorelli) Ma certamente sarebbe così! Noi consideriamo in questo modo

gli stregoni delle tribù primitive, in quanto sappiamo che sono superstiziose le loro pratiche. Ma solo che prevalga l'opinione che anche la religione di Cristo è una superstizione (e non sarebbe la prima volta nella storia che si sono relegati senz'altro i religiosi, i sacerdoti, nella quarta categoria nella quale sono posti i parassiti, e non sarebbe la prima volta che si sentono chiamare parassiti i sacerdoti, i frati, i discepoli di San Francesco), e che le etere esercitano una funzione sociale, voi vedrete le etere entrare trionfanti nella prima categoria e le monache uscirne per passare nella quarta!

Ma, per niente hanno scritto gli studiosi! Per niente si insegna nelle Università! Ma non per il prevalere di formule trite, che se ebbero un significato in un certo momento storico, lo hanno totalmente perduto ora!...

C'è poi nell'articolo 7 un'espressione che ha richiamata l'attenzione anche del nostro collega dottor Capua. L'espressione è la seguente: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana». Stiamo attenti alla espressione «rimuovere gli ostacoli». Badate, che si parla di ostacoli economici e sociali cioè di ostacoli umani, di ostacoli che vengono dagli uomini. Come rimuove lo Stato questi ostacoli? Noi già avvisiamo nella stessa Costituzione delle leggi che tendono a favorire la conquista di questa eguaglianza di fatto. Non basta infatti enunciare una eguaglianza di diritto — è vero, Mancini? — perché l'eguaglianza ci sia. L'eguaglianza deve essere di fatto. Naturalmente, come tendenza. L'eguaglianza di fatto non si può raggiungere. Dunque, lo Stato prometta di aiutare l'uomo nella conquista di questa eguaglianza di fatto. Gli dia l'eguaglianza di diritto e poi gli permetta di integrare la sua attività per conquistare l'uguaglianza di fatto, ma non gli può promettere di rimuovere gli ostacoli economici e sociali. Gli può promettere di aiutarlo a superare questi ostacoli, ma non di rimuovere gli ostacoli.»

Evoluzione dell'Articolo

Il 18 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana».

Il 28 novembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo, che sostituisce quello approvato il 18 ottobre 1946:

«Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese».

Il 3 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico formato dalla presente Costituzione e dalle altre leggi a essa conformi.

Tutti i poteri emanano dal popolo che li esercita direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti».

Il 22 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva il seguente testo:

«L'Italia è Repubblica democratica».

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva il seguente articolo:

«L'Italia è Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica.

La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi.

Il 22 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva l'articolo 1 nella sua forma definitiva:

«L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Articolo 2

“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”

I diritti inviolabili, che esistono a prescindere dagli ordinamenti giuridici, sono riconosciuti e garantiti dalla Repubblica e non possono essere oggetto di revisione costituzionale ossia non possono essere modificati. Persino la sovranità popolare quindi, non ha il potere di vietarli.

Tali diritti riguardano l'essere umano prima ancora del cittadino e sono garantiti anche dai trattati europei e dalla Carta dei diritti dell'Uomo.

I diritti inviolabili sono quindi, inderogabili, ma anche assoluti perché possono essere fatti valere nei confronti di tutti. Sono indisponibili, e pertanto non possono essere oggetto di compravendita o di rinuncia. Sono imprescrittibili, quindi non si logorano e non si estinguono con il trascorrere del tempo. Vengono considerati diritti inviolabili: il diritto alla vita, il diritto all'uguaglianza, il diritto di reagire alle oppressioni, il diritto al nome e all'onore, il diritto alla riservatezza, il diritto alla libertà personale, di pensiero, di corrispondenza, di domicilio, di riunione, di associazione, di religione, ...

I Diritti inviolabili nascono con il genere umano, garantiscono a una comunità la civile convivenza e non sarà mai uno stato a doverli concedere a meno che non si tratti di una dittatura. Infatti, nei Paesi ove sono vigenti sistemi democratici, tali diritti, in quanto preesistenti a qualsivoglia forma di governo e di stato, da quest'ultimo vengono semplicemente riconosciuti.

I diritti inviolabili molto spesso vengono messi a repentaglio da una proliferazione di centri di potere, di personali escursioni autoritarie (peraltro attraverso l'utilizzo di strumenti normativi inidonei), e dalla scarsa vigilanza dei presidi, il Parlamento *in primis*, preposti alla loro tutela.

I diritti in parola riguardano chiaramente, come già precisato, anche il cittadino nelle sue formazioni sociali e pertanto, debbono vivere nella scuola, nel mondo del lavoro, nella famiglia, tra le minoranze linguistiche ... ma anche nei partiti e nei sindacati ... Ecco perché alcune repentine espulsioni dalle formazioni politiche motivate esclusivamente dal disprezzo di ogni forma di dissenso debbano ritenersi ampiamente censurabili.

Ogni violazione del diritto inviolabile può essere impugnata dinanzi alla giustizia ordinaria, mentre qualora fosse stato violato un precetto costituzionale volto a garantire il rispetto dei diritti inviolabili, attraverso un provvedimento avente forza di legge (decreto legge, legge ordinaria e decreto legislativo), il cittadino che dall'attuazione di tale provvedimento ne ricevesse un danno (svantaggi o privazioni) ben potrà impugnare l'atto lesivo e chiedere al giudice adito (competente) di sospendere il processo e sollevare

questione di legittimità costituzionale con riguardo al provvedimento da cui avrebbe preso le mosse la mortificazione del diritto inviolabile.

Nel caso poi che la violazione di un diritto inderogabile fosse stata invece posta in essere attraverso strumenti amministrativi attuativi (DPCM) il cittadino potrà rivolgersi direttamente al giudice speciale del TAR per chiedere l'annullamento dell'atto illegittimo.

Il Presidente della Repubblica, in quanto garante della Costituzione, dovrà sempre vigilare circa l'integrale rispetto dei diritti inderogabili.

Di contraltare ai diritti la Legge delle leggi prevede i doveri inderogabili del cittadino, il quale nella vita collettiva per garantire la coesione sociale, le provviste necessarie a finanziare i servizi, le opere pubbliche, la previdenza e mantenere le istituzioni ... si obbliga alla solidarietà politica, economica e sociale. Tra gli obblighi, rientrava anche il servizio di leva nell'ambito militare, oggi abrogato.

La Pira ricordava che i diritti della persona umana non sono integralmente tutelati qualora non fossero tutelati anche i diritti delle comunità nelle quali la persona umana si espande: «Diritti della persona umana, diritti della famiglia, diritti della comunità, del lavoro, ecc.».

La struttura della Costituzione per La Pira doveva essere conforme alla struttura reale del corpo sociale, giungendo alla teoria del cosiddetto pluralismo giuridico che riconosce i diritti del singolo e i diritti delle comunità e con questo dà una vera integrale visione dei diritti imprescrittibili dell'uomo.

Questa teoria del pluralismo, che ha un notevole fondamento anche nella dottrina, porta a un tipo di Stato che corrisponde tanto alle esigenze sociali del nostro tempo, quanto alla struttura organica del corpo sociale. In buona sostanza i diritti dell'individuo non sarebbero sufficienti a caratterizzare la sua spiritualità e a completare la sua sfera di azione, se contemporaneamente non venissero riconosciuti i diritti delle comunità.

Dossetti affermava un principio antifascista ossia che il cittadino non fosse dipendente dallo Stato. Anteriorità della persona che si completa nelle comunità in cui si integra, e cioè nella famiglia, nelle associazioni sindacali, ecc. Centralità del cittadino rispetto allo Stato, il quale si dovrebbe conformare al cittadino e non viceversa.

Merlin non trovava molto appropriata la parola «inalienabili», riferita ai diritti e ciò a prescindere dal sapore mercantile della parola. Per Merlin sarebbe

stato più opportuno usare l'aggettivo "adoperato" in altre Costituzioni e cioè «diritti naturali e sacri dell'uomo».

Marchesi ricordava che l'uomo, per meglio dire l'uomo politico, l'uomo civile, è un essere sociale il quale va acquistando, di fronte all'instabilità delle leggi scritte, una certa coscienza del diritto naturale universale e nello stesso tempo l'idea di una suprema giustizia primitiva, sacra ed eterna. Per Lui tale coscienza si forma nella realtà empirica degli organismi storici. Mentre per altri, l'uomo viene posto come una fonte originaria di autorità dinanzi all'autorità subordinata dello Stato, quindi per premunirsi contro lo Stato totalitario, si potrebbe finire per menomare e danneggiare lo Stato democratico. Muovendo dal principio dell'autonomia della persona umana si potrebbe passare all'autonomia della famiglia, all'autonomia della regione e così via via smobilizzare o quasi menomare l'autorità dello Stato e trasferirla in altre mani.

I socialisti in seno alla costituente ribadivano che vi fossero dei diritti derivanti dal principio di libertà e altri derivanti dal principio dell'uguaglianza e della solidarietà sociale. Si tratterebbe di uno sforzo verso la solidarietà sociale, in senso anti-individualista. Se si togliesse questo, si romperebbe l'equilibrio che dovrebbe esservi tra l'esercizio degli antichi diritti della persona e l'esercizio di questi diritti in senso sociale, accompagnati cioè dallo sforzo di creare una solidarietà sociale.

I democristiani perseguivano la teoria del bilanciamento ossia che lo Stato dovesse avere la funzione altissima di integrare l'autonomia delle persone e dei gruppi sociali, ma che per raggiungere tale obiettivo si dovesse rafforzare nella sua autorità pariteticamente rispetto all'autonomia dei singoli.

Per Marchesi vi erano due libertà: la libertà interiore che non ci può essere data e tolta da nessun governo, massimo dono che l'uomo possa fare a se stesso attraverso una lunga e spesso travagliata esperienza, approdo supremo del proprio personale destino, che non può essere regolata né minacciata dalla legge. C'è poi una libertà politica la quale va per proprio conto.

Togliatti riteneva corretto sostituire la parola «libertà» al termine «autonomia». E ciò per una ragione molto semplice, cioè che tutti comprendono più facilmente la parola «libertà». La parola «autonomia» è invece un termine difficile a spiegarsi. Cosa vuol dire «autonomia»? Vuol dire, per Togliatti, facoltà di darsi leggi da sé. Ora l'autonomia intesa in questo senso esiste sempre. Esiste anche sotto la dittatura. Nel concetto di autonomia è implicito

il concetto dell'interiorità della coscienza che è sempre libera in qualsiasi condizione, anche se l'uomo è in carcere. La libertà è invece un'altra cosa. Inserendo il termine e il concetto di autonomia ci si allontana da un obiettivo prioritario ossia quello di lasciare da parte affermazioni ideologiche e rimanere sul terreno della politica, ossia dei rapporti fra gli uomini. L'autonomia detta un perimetro entro il quale il cittadino sa di potersi muovere, mentre la libertà non ha confini predeterminati e muore soltanto dinanzi a limiti rivendicati dall'esterno e sostenuti dall'altrui diritto.

Per Nobile la Costituzione avrebbe dovuto essere intelligibile per tutti i cittadini di qualsiasi classe sociale e grado di cultura. Ecco perché chiedeva che alcuni punti dell'articolo venissero semplificati per renderli comprensibili a tutti.

Per i Costituenti la Libertà voleva dire responsabilità. Né i diritti di libertà si potevano "scompagnare" dai doveri di solidarietà di cui evidentemente ne erano l'altro e inscindibile aspetto.

Dopo che si era scatenata nel mondo tanta efferatezza e bestialità, si sentiva veramente il bisogno di riaffermare che i rapporti fra gli uomini dovessero essere umani.

Ritenevano i costituenti che offrire giusto risalto alla personalità dell'uomo non facesse venir meno i compiti dello Stato. Se infatti, le prime enunciazioni dei diritti dell'uomo erano avvolte da un'aureola d'individualismo, si è poi sviluppato, attraverso le lotte sociali, il senso della solidarietà umana. Le dichiarazioni dei doveri si accompagnavano mazzinianamente a quelle dei diritti. Contro la concezione tedesca che riduceva a semplici riflessi i diritti individuali, diritti e doveri avvincono reciprocamente la Repubblica e i cittadini.

Caduta la deformazione totalitaria del «tutto dallo Stato, tutto allo Stato, tutto per lo Stato», rimaneva pur sempre allo Stato, nel rispetto delle libertà individuali, la suprema potestà regolatrice della vita in comune.

«Lo Stato – diceva Mazzini – non è arbitrio di tutti, ma libertà operante per tutti, in un mondo il quale, checché da altri si dica, ha sete di autorità».

Spettava ai cittadini la partecipazione attiva alla gestione della cosa pubblica, rendendo effettiva e piena la sovranità popolare. Spettava alla Repubblica attraverso i propri strumenti ordinari di stabilire e difendere, con l'autorità e con la forza che costituzionalmente le sono riconosciute, le condizioni di ordine e di sicurezza necessarie perché gli uomini fossero liberati dal timore e

le libertà di tutti coesistessero nel comune progresso.

Calamandrei osservava che c'è nella Costituzione un articolo che dice: «La forma repubblicana è definitiva per l'Italia e non può essere oggetto di revisione costituzionale».

Si riporta qui integralmente l'intervento di Calamandrei estratto dai verbali della Sottocommissione della Costituente: "Voi sapete che il progetto ha adottato il sistema della Costituzione rigida, cioè della Costituzione che non potrà essere variata se non attraverso speciali procedimenti legislativi, più complicati e più meditati di quelli propri della legislazione ordinaria: in modo che le leggi si potranno distinguere d'ora in avanti in leggi ordinarie, cioè in leggi che si possono abrogare e modificare con un'altra legge ordinaria, e in leggi costituzionali che sono leggi per così dire più resistenti, leggi modificabili soltanto cogli speciali procedimenti di revisione stabiliti dalla Costituzione. Ma con questo articolo par che si introduca una terza categoria di leggi: quelle che non si potranno giuridicamente modificare nemmeno attraverso i metodi più complicati che la Costituzione stessa stabilisce per la revisione.

Dunque, la forma repubblicana non si potrà cambiare: è eterna, è immutabile. Che cosa vuol dire questa che può parere una ingenuità illuministica in urto colle incognite della storia futura? Vuol dire semplicemente questo: che, se domani l'Assemblea nazionale nella sua maggioranza, magari nella sua unanimità, abolisse la forma repubblicana, la Costituzione non sarebbe semplicemente modificata, ma sarebbe distrutta; si ritornerebbe, cioè, allo stato di fatto, allo stato meramente politico in cui le forze politiche sarebbero di nuovo in libertà senza avere più nessuna costrizione di carattere legalitario, e in cui quindi i cittadini, anche se ridotti a una esigua minoranza di ribelli alle deliberazioni quasi unanimi della Assemblea nazionale, potrebbero valersi di quel diritto di resistenza che l'articolo 30 del progetto riconosce come arma estrema contro le infrazioni alla Costituzione. Sennonché io mi domando, e con questa domanda termino questo mio lungo discorso: se si è adottato questo sistema per le norme che riguardano la forma repubblicana, dichiarando queste norme immutabili, non credete che questo sistema si sarebbe dovuto adoperare a fortiori per quelle norme che consacrano i diritti di libertà? Era tradizionale nelle Costituzioni nate alla fine del secolo XVIII che i diritti di libertà, i diritti dell'uomo e del cittadino, venissero affermati come una realtà preesistente alla stessa Costituzione, come esigenze basate sul diritto naturale; diritti, cioè, che nemmeno la Costituzione poteva negare, diritti che nessuna volontà

umana, neanche la maggioranza e neanche l'unanimità dei consociati poteva sopprimere, perché si ritenevano derivanti da una ragione profonda che è inerente alla natura spirituale dell'uomo.

Ora, se la nostra Costituzione ha adottato questa misura di immutabilità per la forma repubblicana, credo che dovrà adottare questa stessa misura (e mi riservo a suo tempo di fare proposte in questo senso) anche per le norme relative ai diritti di libertà."

Mastrojanni riteneva che contro i diritti e le libertà consacrate solennemente e che l'uomo "arroga" a sé, indipendentemente dal riconoscimento che altri uomini possano farne, non fosse consentito ad alcuno di porre limitazioni.

Le limitazioni rappresenterebbero il più sacrilego attentato alle libertà della persona umana. Spiegava Mastroianni che: "l'uomo porta in sé, inscindibilmente connesse, le caratteristiche della sua personalità, gli attributi dei suoi diritti fin dalla nascita, ipso iure, anzi ipsa natura; ma si è detto che l'uomo da sé non può perfezionare e integrare la sua personalità, se non attraverso le comunità naturali e attraverso le formazioni sociali, talché, la stessa Costituzione, in un articolo, mette sullo stesso piede di uguaglianza sia i diritti dell'uomo che i diritti delle comunità, oltretutto i diritti delle formazioni sociali, nelle quali, l'uomo deve necessariamente essere inserito perché possa perfezionare e integrare la sua personalità. Tale teoria filosofica veniva ritenuta seducente, almeno considerata da un punto di vista squisitamente politico, ma non vi era chi non vedesse un pericolo di questa concezione, la quale dava la sensazione di un super-riconoscimento della personalità umana e anzi dava l'impressione di un volontario intervento dello Stato per perfezionare questa personalità umana. Ma quando noi, in una Costituzione, facciamo siffatta affermazione, quando noi, con un imperativo categorico, mettendo sullo stesso piede di uguaglianza l'uomo e le comunità naturali e le formazioni sociali, contemporaneamente eccitiamo lo Stato perché provveda alla efficienza di questi organismi, a quel punto noi avremo già affermato un principio per il quale lo Stato diventi non lo strumento dell'uomo, ma diventi uno Stato totalitario, invadente e prepotente, che si inserisce nella vita dell'uomo, che inserisce l'uomo in determinati organismi, e che tutela questi organismi. Per tutelarli deve limitare le libertà umane! È chiaro pertanto che in piena legalità costituzionale si possa approdare senza rendersene conto in un regime totalitario."

Per De Vita poco importava riaffermare solennemente la libertà individuale,

se poi si poneva lo Stato al disopra dell'individuo, al disopra della società. Poco contava riaffermare il valore originario della persona umana, negare la riduzione hegeliana dell'individuo a un momento accidentale della sostanza statale, se poi, forse inavvertitamente, forse consapevolmente, attraverso gli organismi sociali, in cui la persona umana dovrebbe integrarsi e progressivamente espandersi, si arrivava, fatalmente, al concetto dello Stato, il quale vive per i propri fini e sotto le apparenze di conciliare le esigenze della vita dello Stato con la libertà moderna, sacrificando quest'ultima alle esagerate esigenze della vita sociale. Lo Stato, penetrando il tutto – la comunità, la famiglia, l'individuo – diventerebbe veramente quel Dio terreno e reale, di cui parlava l'onorevole La Pira. Questa divinizzazione dello Stato sarebbe il risultato naturale e spontaneo del concetto dello Stato, sintesi intrinseca dell'organismo sociale. È questa una tendenza a rappresentare lo Stato come una personalità separata, distinta dagli individui; a concepirlo come un organismo etico.

De Vita sul punto ricordava che: “ ... è certo che personificare lo Stato e opporlo all'individuo, sarebbe fare della metafisica. Una specie di panteismo politico contrapposto a un panteismo metafisico. In verità, noi non siamo debitori allo Stato dei nostri diritti; non è che il cittadino, formando lo Stato, rinunci a parte dei suoi diritti per avere meglio assicurato l'esercizio di altri diritti. La formazione della Repubblica non deve diminuire, ma accrescere la libertà, deve svilupparne la coscienza, deve assicurarne l'esistenza. L'alienazione dell'uomo allo Stato sarebbe un artificio logico assai pericoloso. I cittadini non dovrebbero abbandonare mai alcun diritto, anzi nell'ordinamento sociale e politico della Repubblica si dovrebbe trovare l'ambiente adatto all'esercizio di tutti i diritti. 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.”

Diceva Moro che quando noi parliamo di autonomia della persona umana, evidentemente non pensiamo alla persona isolata nel suo egoismo e chiusa nel suo mondo. “Non intendiamo attribuire a costoro un'autonomia che rappresenti uno splendido isolamento. Le diverse realtà aggregate come la famiglia, la comunità, il lavoro convergono, pur nel reciproco rispetto, nella necessaria solidarietà sociale”.

Moro si interrogava sul come la Repubblica «garantisce» sostenendo che: “Una volta tanto c’è uno Stato in formazione che avanza, ci dà la mano e ci dice: io ti garantisco i diritti più sacri. Ma quali diritti? Mi sembra che qui occorra discriminare: sono i cosiddetti diritti di libertà, i diritti naturali, i diritti — come li chiama l’ultima Costituzione francese — sacri e inviolabili della libertà di coscienza, di associazione, di riunione, di stampa, ecc.; sono diritti i quali, quando si verifica un colpo di forza o si instaura un regime di violenza, sono esposti alle aggressioni? Gli altri diritti non si toccano, perché nessun ordine nuovo vuol portare alla distruzione fisica i suoi subietti. Così l’ordine delle famiglie viene regolato più e meglio che si possa; così i rapporti economici, nessuno li tocca. I diritti al miglioramento economico conquistati attraverso tutta la grandiosa lotta che sta conducendo il proletariato nel mondo, sono diritti che non si toccano, che non si possono toccare. Abbiamo visto che è un po’ la mania dei dittatori di dichiararsi autori di un certo benessere. È il «festa, farina e forza» dei Borboni. Io sono stato un avversario di quello che fu il passato regime, e credo che non si possa mettere in dubbio la sincerità di quanto dico. Esso ci ha dato quelle privazioni che ci poteva dare; ma debbo riconoscere che un merito sotto quella dittatura ci fu: che una infinità di persone mangiò e mangiò romanamente — i romani sapevano mangiare anche due o tre volte nel corso del banchetto. Le stesse masse furono (e questo torna a titolo di onore per esse, perché non subirono la suggestione) agevolate; ma, per quanto riflette i diritti di libertà di pensiero, di riunione, di associazione, il regime fu inflessibile verso di loro. Li sopresse tutti. Di modo che quando questa Repubblica ci viene a dire: «vi garantisco questi diritti», evidentemente intende e deve garantirci i diritti di libertà, diritti sacri, diritti naturali. Ma qui è il punto: ce li garantisce? Ho premesso che bisogna parlare senza preoccupazioni di parte. Ora è giustificato il dubbio che questa Costituzione — per fortuna è ancora in progetto — ci dia questa garanzia, una garanzia che ci viene promessa, come un impegno di onore, in una specie di proemio. E qui a me pare che bisogna parlar chiaro, rifacendomi un po’ a quello che diceva il Presidente dei Settantacinque, anzi dei Settantaquattro, giacché è da escludersi il Presidente. (Si ride).

L’onorevole Ruini, a proposito dei rapporti economici diceva che essi segnano una grande conquista della nostra Carta e avviano allo Stato economico.

Dalla costituente si levava la seguente voce: “Accetto anch’io questo programma (giacché non trattasi di disposizioni legislative) inserito nella Costituzione e si dovrà solo vedere come la Camera Legislativa lo saprà

tradurre in una serie di riforme agrarie, industriali, ecc. Bisogna frattanto stare accorti a non creare illusioni e specie in ordine a questo futuro Stato economico preannunciato dall'onorevole Ruini. Ora, io, come socialista, per quello che intendo come dottrina socialista, per quello che ho studiato sui testi, per la mia esperienza, devo dire che non potrei supporre che da queste premesse di rapporti economici debba venir fuori quest'impegno di uno Stato economico. Ora noi diciamo: rapporti economici, da tutelarsi costituzionalmente, va bene; ma che poi debba sorgere lo Stato regolamentatore una forma di corporativismo, questo poi no."

Anche l'intervento di Vinciguerra merita di essere riportato testualmente: "È inutile che ella faccia dei dinieghi. Posso anche chiederle scusa di averla chiamata in causa, potendo essere lo Stato economico anche qualche cosa che lei scatena contro la sua volontà e che io temo per le libertà naturali che la Costituzione deve garantire.

Che volete farci? Sono un ingenuo. Chiamatemi, come volete, un primitivo. Voi sapete che sono i primitivi che dettero inizio al Contratto sociale, e hanno acquistato poi dei diritti, sia pure ridotti. Ora, signori, il mio diritto è di chiarire: che vi siano questi rapporti economici, va bene, ma che vi possa essere la pretesa, dello Stato economico che irreggimenta e incasella, penso che non possa essere consentito.

Io credo che abbia il diritto di esprimere la mia opinione, che non si arrivi a queste costruzioni di inquadramento, di incasellatura, le quali rappresentano una invasione nel campo dei diritti di libertà, una menomazione di questi diritti, presidio della civiltà e senza dei quali voi potreste anche avere uno Stato perfetto, come quelli costruiti da Platone a Campanella, ma senza anima. Si tratta delle nostre libertà, di un sacrario che va difeso anche contro gli equivoci, che possono aprire la porta a ulteriori pretese.

Tutto ciò mi sembra che sia un po' sfuggito all'onorevole La Pira, il quale si è mantenuto troppo in metafisica. La metafisica è pericolosa e fu in nome dello Stato etico di Hegel, il grande teologo della filosofia, che il fascismo pretese imporci il suo dominio acquisito prima colla violenza.

Dallo Stato etico venne fuori la mistica fascista e gli insegnanti di essa.

E ora la nostra giovane Repubblica si avvanza, ci dà la mano e dice: vi garantisco questi diritti; ma noi diciamo: grazie, vi prendiamo in parola, ma la vostra garanzia non deve avere sottintesi."

Appariva chiaro a buona parte dei costituenti che se l'obiettivo fosse stato che la nostra Costituzione avesse un carattere effettivamente moderno, aderente alla realtà attuale, con una democrazia effettiva, dovesse integrare il riconoscimento dei diritti di libertà con i diritti economici e sociali, prendendo lo Stato impegno di rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale che si frapponessero all'esercizio e al godimento di questi diritti, attraverso un impegno che il legislatore costituzionale affida al legislatore ordinario, quello di emanare leggi e disposizioni, le quali attuino questa garanzia e la rendano effettiva.

Anche di Condorelli si reputa opportuno trascrivere il testo integrale dell'intervento: "Voi avete voluto creare e noi vogliamo creare lo Stato sociale, imprimere un carattere fortemente sociale allo Stato italiano. La rivoluzione francese era sorta con l'accordo teorico o con la spinta, non sappiamo, dell'individualismo razionalista che metteva l'individuo al centro di tutti i valori, talché lo Stato assumeva una giustificazione in quanto mezzo per l'individuo, come garanzia della sua libertà. Il diritto, nella formulazione di Kant, era considerato come la condizione della coesistenza dell'arbitrio di ciascuno con l'arbitrio di tutti. Si svolge tutto un travaglio spirituale dal secolo XIX a questo secolo, che pone in evidenza il carattere sociale e storico dell'uomo: l'individuo non è che una astrazione. La realtà sostanziale che deve essere il centro di tutto quanto il sistema etico, giuridico, economico, non è questo scarnito individuo che è una astrazione, ma l'uomo, che è contemporaneamente, come diceva poco fa il collega Giordani, famiglia, classe economica, Nazione, Stato, Chiesa. È l'uomo sociale. Questo voi avete voluto affermare. Da ciò un nuovo concetto di libertà che, per altro, era acquisito alla scienza, alla filosofia, al nostro stesso diritto positivo. La libertà, intesa non più in senso soltanto negativo, ma anche e più in senso positivo, cioè come possibilità data all'uomo di attuare sé stesso, di svolgere la sua personalità. E questo mi pare che voi abbiate voluto affermarlo nell'articolo 6.

Ma l'affermazione è difettosa, gravemente difettosa. Io so qual è l'alchimia delle deliberazioni collettive. A un certo punto, di fronte a tante tendenze, si trova un compromesso e una formula che non soddisfa nessuno, ma che è il mezzo per uscire da una discussione che si prolunga. Ma, questa volta, la formula sortita non può meritare l'approvazione di nessuno dei giuristi che hanno dato prestigio alla Commissione dei Settantacinque.

L'articolo dice che «per tutelare i principi inviolabili e sacri di autonomia

e dignità della persona e di umanità e giustizia fra gli uomini, la Repubblica italiana garantisce i diritti essenziali agli individui e alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

Garantisce i diritti essenziali? Perché solo quelli? E gli altri diritti non li garantisce?

Garantisce tutti quanti i diritti soggettivi, ma non transige su quelli essenziali: in sostanza il vostro pensiero doveva essere questo. Viceversa avete fatto una formulazione palesemente difettosa perché pare che la Repubblica garantisca soltanto i diritti essenziali e che gli altri li sacrifica, non li considera.

La Repubblica, che è un ordinamento giuridico, non può garantire altro che tutti i diritti che essa dà, cioè tanto i diritti essenziali, quanto quelli accidentali e secondari. Ma poi dove è stata trovata questa distinzione fra diritti essenziali e diritti non essenziali? Forse in qualche trattato di diritto naturale di un secolo e mezzo fa? Ma nella terminologia moderna, che io sappia, non c'è. Che cosa sono questi diritti essenziali? I diritti innati? Ma oggi nessuno, né nella filosofia, né nelle scienze del diritto crede nelle idee innate né tanto meno nei diritti innati. Tutti i diritti in senso tecnico si hanno dallo Stato, si hanno dall'ordinamento. Ci sono diritti che hanno un fondamento naturale, ma non sono diritti innati. Si voleva dire i diritti naturali? Ci siamo ingolfati nelle nebbie del giusnaturalismo che, non so se a ragione o a torto, se per il bene o per il male dell'umanità, non è più di attualità. L'espressione non è certo felice e io sono certo che i giuristi me né daranno atto.

Vi accorgete che questa è una posizione attraverso la quale lo Stato può diventare un convento, una caserma o, peggio, un carcere! Si può creare un regolamento di disciplina che regoli in tutti i modi, fino agli ultimi dettagli, tutte quante le azioni, a incominciare dall'ora della levata, passando a quella dei pasti, a quella di andare a letto. Stiamo attenti! Sono anch'io convinto che sono disposizioni che non avrebbero nessuna efficacia pratica; ma voi sarete i primi a riconoscere che noi italiani, che ci vantiamo soprattutto di una grande tradizione giuridica, proprio a Roma, non possiamo fabbricare un documento nel quale ci siano di queste espressioni.

Dell'articolo, secondo me, non c'è altro da fare che sopprimerlo e passare l'affermazione di questi principi di solidarietà sociale fra gli uomini nel preambolo. Non c'è altro da fare. Mi sono sforzato a pensare come quest'articolo potesse essere conservato, ma devo dichiarare che mi sono

trovato assolutamente impotente a trovarlo. Non è possibile.”

Evoluzione dell'Articolo

L'11 settembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva l'articolo nel seguente testo:

«La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana e di promuovere a un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri dell'uomo sia come singolo, sia nelle forme sociali nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona».

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva l'articolo seguente nella formulazione del Comitato di redazione, chiedendo però una revisione della dizione «diritti di libertà»:

«Per tutelare i principî sacri e inviolabili di autonomia e dignità della persona, e di umanità e giustizia fra gli uomini, la Repubblica italiana garantisce ai singoli e alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità i diritti di libertà e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 6.

Per tutelare i principî inviolabili e sacri di autonomia e dignità della persona e di umanità e giustizia fra gli uomini, la Repubblica italiana garantisce i diritti essenziali agli individui e alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva l'articolo 6 del progetto e la sua ricollocazione come articolo 2 nella sua formulazione definitiva:

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in

Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Articolo 3

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

Il fine della nostra Costituzione è quello di garantire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale. Si noti come al secondo comma del sopra riportato art. 3 venga utilizzato il termine "lavoratori" in luogo di quello di "cittadini" a dimostrazione del fatto che il lavoro nel Testo costituzione assume sempre un carattere di assoluta centralità. Ogni attrito di natura economica o sociale che si frapponga al pieno sviluppo della persona umana crea condizioni di disparità tra i cittadini e ne condiziona la libertà e, pertanto, dovrebbe essere prontamente rimosso.

Assolta tale irrinunciabile premessa, esaminando l'articolo e partendo dal suo primo comma, si evince immediatamente il principio dell'uguaglianza, in virtù del quale nessun cittadino potrà essere discriminato per ragioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

L'uguaglianza per il legislatore costituente rappresenta la massima tutela delle diversità. La diversità di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, in linea formale, non potrà mai costituire motivo di discriminazione, di trattamento difforme o parziale davanti alla legge.

Nella sostanza poi, la Repubblica nelle sue diverse articolazioni ha il compito di promuovere ogni azione reale, necessaria ad assicurare effettivamente al cittadino l'uguaglianza dinanzi alla legge.

Nel presente articolo, sempre all'interno del principio dell'uguaglianza, la Costituzione riconosce a tutti i cittadini la pari dignità sociale. Il rispetto della dignità sociale prende le mosse dalla tutela del pieno sviluppo della natura stessa dell'uomo, delle sue attitudini e delle sue qualità. La parità si rappresenta quasi come un principio di ordine scientifico assoluto capace di tracciare una linea di confine invalicabile a chiunque tenti di frustrare l'armonico sviluppo dell'essere umano e il naturale evolversi della vita del cittadino inserito nel tessuto sociale.

Il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, conquista delle antiche carte costituzionali, è riaffermato con più concreta espressione, dopo le violazioni per motivi politici e razziali. E trova oggi nuovo e ampio sviluppo con l'eguaglianza piena, anche nel campo politico, dei cittadini indipendentemente dal loro diversità.

Spetta ai cittadini di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica,

rendendo effettiva e piena la sovranità popolare. Spetta alla Repubblica di stabilire e difendere, con l'autorità e con la forza che costituzionalmente le sono riconosciute, le condizioni di ordine e di sicurezza necessarie perché gli uomini siano liberati dal timore e le libertà di tutti coesistano nel comune progresso.

Nel corso dei lavori che precedettero la stesura definitiva del testo della Legge delle Leggi particolarmente significative furono alcune considerazioni svolte dai membri della costituente in cui si offriva il giusto risalto alla personalità dell'uomo e ai compiti dello Stato, partendo dalle prime enunciazioni dei diritti dell'uomo che erano ancora avvolte da un'aureola d'individualismo, a cui è poi seguito, attraverso dure lotte sociali, il senso della solidarietà umana. "Le dichiarazioni dei doveri si accompagnano a quelle dei diritti.". "Contro la concezione tedesca che riduceva, a semplici riflessi, i diritti individuali. I diritti e doveri avvincono (legano) reciprocamente la Repubblica e i cittadini.

Cevolotto ricordava che i relatori dovessero formulare un articolo sulle libertà civili e cioè libertà, uguaglianza e solidarietà e domandava se l'articolo relativo all'eguaglianza dovesse essere collocato in questa sede, ovvero in altra. In alcune Costituzioni il principio relativo all'eguaglianza è collocato nei principi generali dello Stato.

Infatti, nelle sue proposte di articoli, per la parte affidatagli, aveva formulato un articolo relativo all'eguaglianza proprio nella struttura dello Stato, nei seguenti termini: «Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge e hanno gli stessi diritti e doveri. La nascita, il sesso, la razza, le condizioni sociali, le credenze religiose, il fatto di non avere alcuna credenza, non possono costituire la base di privilegio o di inferiorità legale».

Togliatti riteneva che l'osservazione del collega Cevolotto spostasse il terreno della discussione. D'altra parte non era escluso che l'articolo, dopo l'approvazione, potesse trovare altra collocazione. L'essenziale era arrivare a un punto di accordo sulla formulazione dei due articoli, salvo poi trovare la collocazione più adatta.

Basso sosteneva che non bastasse l'eguaglianza puramente formale - come quella caratteristica della vecchia legislazione - per affermare che si stia costruendo uno Stato democratico, ma che invece l'essenza dello Stato democratico consista nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale. Naturalmente i primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete di politica applicata,

ma delle direttive indicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende e cioè verso l'eguaglianza sociale.

Lucifero pur essendo perfettamente d'accordo nel concetto espresso dagli onorevoli Togliatti e Basso, affermava che tale concetto non gli sembrasse adeguatamente espresso nella formulazione proposta.

Mancini affermava che il concetto non solo è chiaro, ma anzi è espresso magnificamente dalla parola «trattamento». Però, per completare il concetto, propone dopo la parola «sociale» di aggiungere «e politico» per evitare il caso di avere un trattamento politico diverso da quello sociale.

Dossetti osservava che per quanto riguarda la collocazione, c'è una ragione per mantenere l'articolo 3 strettamente connesso con l'articolo 1. Nell'articolo 1, infatti, si determinano i fini, mentre nell'articolo 3 si stabiliscono le modalità, che sono duplici in relazione all'autonomia della persona e alla solidarietà sociale.

Circa poi la proposta dell'onorevole Cevolotto, per una migliore formulazione e una differente collocazione, affermava di poter essere anche d'accordo, ma faceva osservare che in tutte le Costituzioni una cosa è la dichiarazione programmatica dell'eguaglianza dei cittadini e un'altra la realizzazione di questa eguaglianza in varie forme. Proponeva inoltre, che nella esclusione delle eventuali discriminanti, dopo la parola «razza» di aggiungere «di nazionalità».

Mastrojanni, malgrado i chiarimenti forniti dal relatore Basso, era dell'avviso che l'ultima parte del comma dovesse essere soppressa. "In questa parte si afferma un principio verso il quale lo Stato rimane impegnato solennemente e per la cui applicazione e realizzazione deve occuparsi". Si domandava perciò un qual modo il legislatore potrà raggiungere questa finalità? Riteneva che non si potesse affrontare una questione di così vasta importanza e portata, fin quando non si fosse conosciuto il metodo attraverso il quale si intendesse raggiungere lo scopo che l'articolo si prefiggeva, in quanto lo Stato per il raggiungimento di quei fini, avrebbe potuto sperimentare metodi contrastanti con le ideologie professate.

Cevolotto aggiungeva che alla parola «nazionalità», proposta dall'onorevole Dossetti, fosse necessaria una "matura ponderazione". "Non è vero che gli uomini rispetto a un determinato Stato siano tutti eguali anche se sono di nazionalità differente, in quanto la nazionalità per lo Stato può essere ragione

di discriminazione. È naturale che tutti gli uomini di cittadinanza italiana sono uguali di fronte allo Stato italiano, ma non può ammettersi a priori che la stessa condizione si verifichi in pieno per i cittadini di altra nazionalità. Accogliendo la proposta dell'onorevole Dossetti, bisognerebbe anche accettare quanto è stato proposto dall'onorevole Lucifero, di sostituire cioè alle parole «gli uomini» le altre «i cittadini».”

La proposta di Dossetti non venne poi accolta.

Caristia esprimeva l'opinione che l'espressione «e hanno diritto a eguale trattamento sociale» si presti a dubbi ed equivoci. Egli sosteneva che: “La prima parte del comma è tecnicamente e giuridicamente precisa, ma ognuno si domanderà che cosa significhi assicurare ai cittadini il diritto a un eguale trattamento sociale. Si è da più parti affermato che questo trattamento sociale è una aspirazione, una tendenza in base a cui lo Stato dovrebbe soddisfare le esigenze che ormai si impongono, e cioè quelle di far sì che tutti i cittadini tendano a una migliore condizione sociale. Questo, però, non giustifica, a suo avviso, una affermazione di tal genere. Del resto non comprende come mai lo Stato potrebbe assumere il compito di assicurare a tutti i cittadini non solo il diritto di eguaglianza di fronte alla legge ma anche il diritto a un eguale trattamento sociale, nello stesso modo e con le stesse garanzie con cui assicura l'eguaglianza giuridica. Oltre il fatto che l'espressione «trattamento sociale» è molto elastica e difficile a definire, dichiara di non potersi assumere la responsabilità di votare un articolo che contenga una simile espressione. Si tratta infatti di due cose assolutamente diverse: nella prima parte del primo comma dell'articolo si assicura un diritto di eguaglianza giuridica, che va garantito e sarà certamente attuato; nella seconda parte si tratta di una aspirazione degna del massimo rispetto, ma che però è espressa in un modo e con una forma che si presta a infiniti equivoci.”

Moro riteneva che, in questa materia, voler definire un senso rigorosamente giuridico, non fosse una cosa attuabile senza rinunciare a una dichiarazione di affermazione “della tendenza progressiva che deve avere la democrazia italiana nell'attuale momento. Parlando del diritto a un eguale trattamento sociale, s'intende mettere in luce il carattere dinamico che deve avere lo Stato democratico. Ciò è espresso nella seconda parte dell'articolo, in cui si afferma che è compito dello Stato e della società, di eliminare gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e del suo completo sviluppo”. Una sorta di tensione dello stato verso il

raggiungimento dei suoi fini. Moro, infatti, metteva in evidenza che si fosse in una fase fluida dei rapporti sociali per cui, nella speranza di poter arrivare al più presto a una loro concretizzazione, in quel momento fosse necessario limitarsi ad affermare lo spirito che avrebbe dovuto animare la Costituzione. Per questo motivo non riteneva di accogliere la proposta formulata dall'onorevole Mancini di aggiungere la parola «e politico», dopo la parola «sociale» in quanto il diritto a un eguale trattamento politico rientrava nella eguaglianza di fronte alla legge. Circa l'aggiunta delle parole «di nazionalità», dopo le parole «di razza», gli sembrava che anche lasciando l'espressione «gli uomini» si potrebbe accettare la discriminante della nazionalità, perché anche nel diritto privato è riconosciuta una eguaglianza di trattamento anche per gli stranieri che sono nello Stato italiano. Riteneva inoltre che fosse bene affermare nella Costituzione una eguaglianza di trattamento, almeno in sede di diritto privato, a coloro che sono di altra nazionalità.

Mancini, rispondeva all'onorevole Moro, facendo rilevare che: "l'eguaglianza di cui si parla nella prima parte del comma in discussione è giuridica e non politica. Pertanto gli uomini devono avere diritto non solo a un eguale trattamento sociale ma anche politico. Afferma di nuovo l'esattezza della parola «trattamento» tanto è vero che coloro che sono contrari a essa, non sono riusciti a sostituirla con nessun'altra che abbia il medesimo valore."

L'onorevole Bozzi indicava un altro concetto: "impedire che vengano poste delle condizioni alla procedibilità, nei riguardi di certe categorie di persone, come è appunto il caso degli appartenenti alla pubblica sicurezza, in quanto oggi lo Stato può impedire che la giustizia abbia il suo corso nei confronti di determinate persone."

Per i costituenti il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, conquista delle antiche carte costituzionali, è riaffermato con più concreta espressione, dopo le, allora, recenti violazioni per motivi politici e razziali. E trova oggi nuovo e ampio sviluppo con l'eguaglianza piena, anche nel campo politico, dei cittadini indipendentemente dal loro sesso. Anzi sulle leggi relative alle pari opportunità si è addirittura ecceduto. Per accelerare il naturale corso di parità sostanziale tra uomini e donne si è adottata la strada impositiva che di fatto nasconde una latente discriminazione di un genere nei confronti del genere soccombente. In alcuni casi, come nella copertura di importati cariche politiche, il merito risulta recessivo rispetto al sesso. Sul punto, al fine di evitare palesi discriminazioni di genere *ope legis*, urgono chiarimenti se non

interventi legislativi *ad hoc* non di natura ideologica ovvero di speculazione elettorale ma di autentico rispetto dell'articolo 3.

Per i costituenti offrire il giusto risalto alla personalità dell'uomo non faceva venir meno i compiti dello Stato. Se le prime enunciazioni dei diritti dell'uomo erano avvolte da un'aureola d'individualismo, si è poi sviluppato, attraverso le cruenti lotte sociali, il senso della solidarietà umana. Come già precisato in precedenza le dichiarazioni dei doveri si accompagnano mazzinianamente a quelle dei diritti. Caduta la deformazione totalitaria del «tutto dallo Stato, tutto allo Stato, tutto per lo Stato», rimane pur sempre allo Stato, nel rispetto delle libertà individuali, la suprema potestà regolatrice della vita in comune. «Lo Stato – diceva Mazzini – non è arbitrio di tutti, ma libertà operante per tutti, in un mondo il quale, checché da altri si dica, ha sete di autorità». Spetta ai cittadini di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica, rendendo effettiva e piena la sovranità popolare. Spetta alla Repubblica di stabilire e difendere, con l'autorità e con la forza che costituzionalmente le sono riconosciute, le condizioni di ordine e di sicurezza necessarie perché gli uomini siano liberati dal timore e le libertà di tutti coesistano nel comune progresso.

Di Lucifero si riporta integralmente l'intervento: «Ora, quando io leggo che la Repubblica «rimuove gli ostacoli», ecc. ecc., a me sembra che una norma di questa vaghezza e di questa ampiezza sia un pericolo enorme, perché io vorrei sapere cosa succederebbe se un giorno dovessero applicarla, ad esempio, i due poli costituiti da me e dall'onorevole Togliatti. Io non so, ma probabilmente io rimoverei l'onorevole Togliatti e l'onorevole Togliatti rimoverebbe me, perché tutte e due siamo un ostacolo, secondo la nostra concezione, a che una determinata ideologia si compia.

Ora, quale deve essere la funzione della Costituzione? La funzione della Costituzione deve essere di far sì che se io arrivassi ad avere la maggioranza, non potessi rimuovere l'onorevole Togliatti e che se l'onorevole Togliatti arrivasse ad avere la maggioranza non potesse rimuovere me; e ognuno di noi possa continuare liberamente a sostenere il proprio pensiero. Giacché con il tempo l'interpretazione diventa estensiva e questi articoli che possono far sorridere un giurista o un costituzionalista perché privi di contenuto, a un certo momento il loro contenuto lo trovano; e visto che non ne hanno uno proprio, assumono quel contenuto che in quel determinato momento gli vuole dare chi è più forte.

La Costituzione è fatta per le minoranze e non per le maggioranze, per tutelare i pochi e non i molti. I molti non hanno bisogno di Costituzione hanno la forza.”

Il concetto è stato riportato in grassetto perché considerato uno degli assi portanti della nostra Costituzione.

Per Labriola l'uguaglianza dei cittadini era l'essenza logica del democratismo.

Per De Vita lo Stato “non è una realtà né etica, né anti-etica;” ma una realtà politica, sia pure non indifferente all'etica. “Nell'ordine morale l'unica realtà è la coscienza e le forme della coscienza, e io, onorevoli colleghi, non riesco, tra le forme della coscienza, a trovarne una che si chiami lo Stato. Questo scopo è stato pienamente raggiunto, perché si è voluto lo Stato etico, tanto è vero che gli si è data anche una religione. Soltanto mi domando allora che valore abbia il comma in cui è detto: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e di lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge»?

La verità è che quando allo Stato si dà una religione, esso deve difenderla. Questo mi sembra ovvio; e in questa difesa esercita una inammissibile pressione sulla coscienza dell'individuo, violando una delle fondamentali libertà della persona umana. ... Il nuovo assetto costituzionale (rimozione degli ostacoli da parte dello stato per il raggiungimento delle finalità previste dall'art. 3) non deve produrre soltanto cambiamenti di persone o di possessi, e su questo credo che siamo d'accordo. Questa disposizione racchiude lo spirito che deve informare la soluzione di ogni problema sociale. Orbene, il problema sociale può risolversi soltanto determinando l'armonia degli interessi. Ma il mondo odierno presenta le sue profonde antitesi sociali: differenza di lavoro e proprietà, di lavoro manuale e intellettuale, di piccola, media, e grande proprietà. Si devono allora sanare queste antitesi. Come? Questa è la domanda che io pongo a questa Assemblea. Per me vi sarebbe un mezzo per sanare queste antitesi, ed è, secondo la formula mazziniana, capitale e lavoro nelle stesse mani. È quella forma di associazionismo, è la partecipazione operosa ed eguale, e anzitutto e soprattutto cosciente, del lavoro al processo produttivo. Certamente ogni privilegio deve scomparire dalla nostra società, ogni ineguaglianza deve scomparire, ogni distinzione che non derivi dalle opere dell'uomo deve essere condannata come una usurpazione. Su questo credo che siamo d'accordo. Ma io ritengo che in ogni riforma sociale deve sempre – e questo è per me fondamentale – respirare

l'anima dell'uomo, deve espandersi l'essenza della natura umana che è la libertà. (Applausi).".

Evoluzione dell'Articolo

L'11 settembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva l'articolo nel seguente testo:

«Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto a uguale trattamento sociale.

È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa».

Il 18 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana».

Il 28 novembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo, che sostituisce quello approvato il 18 ottobre 1946:

«Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese».

Il 12 dicembre 1946 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge e possono far valere i loro diritti e interessi innanzi ai Tribunali senza limitazioni o speciali autorizzazioni.

La tutela giurisdizionale, accordata in via generale dalla legge per tutti gli atti della pubblica amministrazione, non può neanche per legge essere soppressa o limitata per determinate categorie di atti.

Nelle controversie di diritto tributario è abolita la limitazione per la quale gli

atti di opposizione dei contribuenti non sono ammissibili in giudizio, se non preceduti dal pagamento del tributo».

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva il seguente articolo:

«L'Italia è Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi».

Testi definitivi del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica.

La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi.

Art. 7.

I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana.

Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva l'articolo 7 del progetto e la sua ricollocazione come articolo 3 nel seguente testo:

«I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge.

«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono

il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia».

*Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in
Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:*

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini comunica che il Comitato di redazione ha accettato di ritornare, nel primo comma, alla formula «pari dignità sociale».

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Articolo 4

“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”

Il lavoro rappresenta l'asse portante su cui poggia la nostra struttura sociale. Sono strettamente correlate allo svolgimento di un'attività lavorativa la dignità e la libertà del cittadino, come del resto la sua emancipazione e la sua capacità disporre di beni e servizi per se e per i propri cari.

Il lavoro è un diritto del cittadino a cui corrisponde un dovere per lo Stato di creare le condizioni perché questo possa effettivamente svilupparsi. Ma di contro costituisce per il cittadino dovere in quanto singolo individuo e un dovere verso la collettività.

Tutte le più recenti carte costituzionali pongono tra i loro principi fondamentali la tutela del lavoro. Si afferma in esse che il lavoro, nelle sue diverse forme, è un diritto basilare da far vivere in maniera piena e continua e da perseguire con ostinazione attraverso politiche tese alla sua effettiva promozione. Al contempo costituisce un dovere sociale. Le leggi attuative dei precetti costituzionali dovrebbero favorire la libertà del lavoro che si manifesta anche nella libertà di scelta della propria occupazione. Come del resto in osservanza del testo costituzionale la repubblica si dovrà curare della protezione del lavoro in quanto diritto e, quindi, occuparsi del lavoro delle donne, dei fanciulli, delle categorie protette, dell'assicurazione contro le malattie, degli infortuni, della disoccupazione forzata, della vecchiaia, dell'invalidità, della morte.

La Pira si stupiva che si parlasse tanto di diritto al lavoro e molto meno del dovere al lavoro. Per Lui: "Il diritto al lavoro è sacro, ma in una Costituzione che dovrà essere lo statuto nuovo, lo statuto della civiltà del lavoro che un popolo uscito dalle rovine della guerra ha voluto darsi per evitare altre guerre, non il libro delle professioni deve porsi, che riproduca le varie distinzioni professionali del Medio Evo, ma una affermazione che stabilisca il dovere del lavoro. Non vi deve essere un uomo che possa vivere nell'ozio. Questo deve essere detto esplicitamente nella Costituzione, il dovere del lavoro deve essere affermato legalmente così come è affermato legalmente il diritto al lavoro. Tutte le degenerazioni umane derivano dall'ozio; quindi stabilendo un tale principio si compie una profilassi all'umanità, facendo concorrere tutti al lavoro. Non deve più esservi chi vive d'ozio e riceve dalla terra lontana il frutto del lavoro di altri, che non possono in tale lavoro trovare il mezzo per la soddisfazione dei propri bisogni. Questo concetto dovrebbe essere posto nella Costituzione e di esso si dovrebbe naturalmente tener conto nella legislazione penale rinnovata, di cui da tempo il Paese è in attesa. A tale proposito, prega il Presidente di voler chiedere al Ministro di grazia e giustizia cosa ne sia di

quella Commissione che lo stesso Presidente costituì quando era Ministro, e che deve darci quella riforma delle leggi penali che dovrà essere il segno precipuo del crollo del vecchio mondo e, dell'origine di un nuovo mondo, della civiltà nuova del lavoro.”

Il lavoro – come si afferma nella relazione di La Pira – è un dovere anzitutto individuale, in quanto, considerato l'individuo nella propria autonomia di fronte alla natura e agli altri uomini, costituisce il solo vero mezzo per assicurare il benessere del singolo e la continuità della specie. È uno di quei fondamentali doveri, di cui è intessuta la nostra essenza spirituale e da cui è diretta la nostra vita quotidiana. Esso non vuole essere considerato come uno sforzo od una somma di sforzi isolati, frammentari, episodici, diretti alla soddisfazione di un bisogno immediato, ma come un'attività complessa, sempre rinnovantesi, in potenza e in atto, tendente a realizzare il dominio della personalità umana su tutte le vicissitudini e in tutte le contingenze. Tale attività, quindi, non si estingue con l'agiatezza raggiunta, ma permane come una necessità dello spirito, una missione inseparabile dalla natura umana, una nobile passione, che non dà tregua e riposo, che piega ad ogni sacrificio e ad ogni rinuncia. Il lavoro è anche un dovere sociale, cioè un dovere verso la collettività, essendo il modo con cui l'individuo, nella solidarietà necessaria in tutti i produttori, partecipa e contribuisce alla vita sociale, lo strumento, mediante il quale può realizzarsi il bene comune e il comune progresso. Il lavoro, in tutte le sue forme e manifestazioni, non è dal singolo, preoccupato del suo egoistico interesse, esplicito solo per sé o per la famiglia o per l'imprenditore, ma per tutta una determinata categoria di persone, perché la Nazione, per essere attiva e potente, ha bisogno che ciascuno lavori.

Al dovere del singolo di lavorare – si dice sempre nella relazione – fa riscontro il dovere della società di garantire al singolo la reale possibilità di svolgere un'attività manuale o intellettuale, in conformità delle proprie attitudini e in armonia col supremo interesse sociale. Ogni cittadino sano, il quale cerchi lavoro, deve poterlo trovare, per la estrinsecazione della sua personalità, per il suo miglioramento, per il suo maggiore benessere spirituale e materiale.

A fianco del lavoro-dovere si pone pertanto, il diritto al lavoro. Esso trae il suo fondamento nell'etica sociale, in virtù di un canone che prevede per ogni cittadino la garanzia di un'esistenza dignitosa e il diritto a essere liberato dal bisogno, un diritto quindi, atto a conseguire, secondo l'espressione del

Leclercq, «dignità e indipendenza».

Sul punto significativo si palesa l'intervento della Corte Costituzionale che nella sentenza n. 45 del 9 giugno 1965 considera espressamente "il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, (...) quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino - l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento - fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo - il cui adempimento é ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto - di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro. Da siffatta interpretazione deriva che l'art. 4 della Costituzione, come non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un'occupazione (il che é reso evidente dal ricordato indirizzo politico imposto allo Stato, giustificato dall'esistenza di una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare), così non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto".

La Costituzione segna una tappa storica nella vita di un popolo. E seppur ispirata alla realtà dovrebbe proiettarsi nell'avvenire, costituendo un miglioramento in termini di progresso per il pieno sviluppo della persona. Il fatto che il lavoro costituisca un diritto non vuol dire che, ad esempio, un disoccupato possa citare in giudizio lo Stato.

Affermare il diritto al lavoro deve significare un impegno che la società nazionale, rappresentata dallo Stato, assume di creare condizioni di vita sociale tali che il cittadino possa avere lavoro, un'orientamento generale, ma anche un'azione politica effettiva che la Costituzione offre al Paese.

In virtù del principio del diritto al lavoro la società nazionale assume l'impegno di fare tutto quello che sia possibile per assicurare il lavoro a ciascun cittadino. La grande pianificazione infrastrutturale di rilancio del Paese attuata dall'allora Ministro Vanoni non a caso prendeva il nome di: schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito dei cittadini. Ciò a dimostrazione che finanche le grandi opere per la viabilità, per la salute e per la residenza del cittadino

avevano, coerentemente con il testo costituzionale, come obiettivo primario quello di garantire il lavoro e conseguentemente quello di incrementare la ricchezza individuale.

Evoluzione dell'Articolo

Il 10 settembre 1946 la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva l'articolo nel seguente testo:

«Ogni cittadino ha il dovere e il diritto di lavorare conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta.

La Repubblica riconosce il diritto al lavoro e predispose i mezzi necessari al suo godimento».

Il 20 settembre 1946 la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente testo:

«La Repubblica garantisce a tutti i cittadini il libero esercizio della propria attività professionale nel rispetto delle leggi.

L'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge, senza distinzione di sesso, razza, religione e fede politica.

A tali impieghi si accede mediante concorso.

Per l'insegnamento universitario i concorsi possono essere aperti anche a cittadini stranieri».

Il 4 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Ogni cittadino ha diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività o esplicare una funzione, idonee allo sviluppo economico o culturale, o morale o spirituale della società umana conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta».

Il 26 ottobre 1946 nella terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione il Presidente Ghidini dà lettura degli articoli approvati.

Il seguente articolo sostituisce quello approvato nella seduta del 10 settembre 1946:

Art. 1.

Diritto al lavoro.

«La Repubblica riconosce ai cittadini il diritto al lavoro e predispone i mezzi necessari al suo godimento.

Ogni cittadino ha il dovere e il diritto di lavorare conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta».

Il seguente articolo sostituisce quello approvato nella seduta del 20 settembre 1946:

Art. 7.

Attività professionale.

«La Repubblica garantisce a tutti i cittadini il libero esercizio della propria attività professionale.

L'accesso agli impieghi nelle pubbliche Amministrazioni e negli Enti di diritto pubblico è libera ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge, senza distinzione di sesso, razza, religione e fede politica.

A tali impieghi si accede mediante concorso.

Per l'insegnamento universitario i concorsi possono essere aperti anche a cittadini stranieri».

Il 15 novembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente testo:

«L'adempimento di questo dovere è presupposto per l'esercizio dei diritti politici».

Tale testo diventa l'ultimo comma dell'articolo approvato il 4 ottobre 1946 che assume quindi la seguente formulazione:

«Ogni cittadino ha diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività o esplicare una funzione, idonee allo sviluppo economico o culturale, o morale o spirituale della società umana conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta.

«L'adempimento di questo dovere è presupposto per l'esercizio dei diritti politici».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 31.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività od una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta.

L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici.

Nelle sedute dell'8 e del 9 maggio (pomeridiana) 1947, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto.

«Ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività od una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività od una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società.

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini precisa che al secondo comma vi è un errore di stampa e che il testo corretto recita: «progresso materiale o spirituale».

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Articolo 5

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.”

Ai membri della Costituente apparve subito chiaro che alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige, fossero attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali di valore costituzionale. Quanto al territorio del Friuli Venezia Giulia, che avrebbe ricevuto pari trattamento, al tempo del varo della Costituzione risultava ancora aperta la questione di Trieste.

Nel quadro dell'unità politica dello Stato, le Regioni sono costituite in enti autonomi, dotati di diritti propri secondo i principi fissati negli articoli seguenti, a cui sono delegati quei servizi statali che possono utilmente essere decentrati. Nel dibattito in seno alla costituente non erano pochi coloro che mostravano aversità per qualsiasi soluzione del problema dell'autonomia regionale, che potesse, anche per una minima parte, compromettere non solo l'unità politica, ma anche quella economica dello Stato. In Francia, sebbene vi fossero fautori dell'autonomia regionale, non venne fatta parola nella nuova Costituzione di un ordinamento regionale autonomo.

L'onorevole Finocchiaro-Aprile apertamente dichiarava che l'autonomia siciliana era da considerarsi come un primo passo verso l'indipendenza della Sicilia. Il problema regionalistico in Italia destava serie preoccupazioni sulla tenuta dell'unità dello Stato, ma al contempo rispondeva all'esigenza di una immediata trasformazione, in senso antiburocratico e semplificatore, dell'amministrazione statale. Già allora erano ben evidenti i rischi determinati dal costituirsi, accanto agli uffici della Regione, di altri uffici dello Stato generando così un appesantimento anziché una semplificazione dell'organizzazione amministrativa. Occorreva quindi, affermare espressamente il principio che l'istituzione dell'ente Regione dovesse coincidere con un largo e immediato decentramento amministrativo.

Nella costituente vi era chi nel decentramento vedeva anche un rafforzamento delle istituzioni democratiche perché in grado di tradurre in un modo semplice e diretto la volontà popolare. La costituzione della Regione infatti, come organo di decentramento amministrativo dello Stato, consentiva di avvicinare tutta la macchina dello Stato al popolo e di sottoporla a un suo più diretto e immediato controllo. Il riconoscimento nel corpo della nostra Costituzione della iniziativa popolare e del *referendum* sono altri passi fatti verso una democrazia sempre più compiuta anche se nel progetto sia rimasta traccia anche di un'altra tendenza, di una vecchia tendenza che si ricollega a una dottrina di nobili e antiche origini: la tendenza a limitare, a correggere,

a bilanciare l'azione popolare, tendenza che suona come una sfiducia nel popolo e nei suoi organi rappresentativi, la tendenza a limitare l'azione delle istanze democratiche, a frenarla, a disperderla nel tempo, a impedire cioè che la democrazia diventi qualche cosa di efficiente, qualche cosa di decisivo nella vita del Paese, a togliere cioè allo Stato democratico la capacità di tradurre in atto la volontà popolare. Questa tendenza la si avverte in quel congegno complicato di Consigli, di Camere che si controllano l'una con l'altra, in quell'ordinamento così complesso di Regioni che condividono con le Camere determinati poteri. Si sente attraverso la lentezza prevista per il funzionamento degli organi legislativi.

Altri sostenevano che quando alle Regioni si attribuiscono poteri che esorbitano da quelli della semplice amministrazione, che giungono a una potestà legislativa esclusiva, a cui segue una potestà legislativa concorrente, e a cui segue ancora una potestà legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi dello Stato, non si tratta più di avvicinare il popolo alle istanze della vita democratica e di sottoporre al controllo del popolo i rami e i settori della vita del Paese, ma che si tratti di qualcosa di più, che si giunga al frazionamento del potere legislativo, al disgregamento dell'unità organica del Paese. Il rischio che si intravedeva era quello in Italia, ancora una volta a ritroso dei secoli, una miriade di staterelli, ciascuno per sé, ciascuno capace di attuare, nell'ambito del proprio territorio, chissà quali riforme, differenti da quelle della vicina o lontana Regione, inserendo nel corpo della democrazia italiana una serie di compartimenti stagni, che servirebbe unicamente a frenare, a ritardare, a rallentare la circolazione delle idee e del progresso, la circolazione delle leggi del nostro Paese, a impedire un'azione unitaria dallo Stato democratico.

Tutti questi dubbi non impedirono alle regioni di trovare degna ospitalità all'interno del testo costituzionale, ma per assistere al loro varo materiale sarebbero trascorsi quasi trent'anni.

Indubbiamente l'unità dello Stato rappresenta un limite invalicabile tanto è che le forti spinte federaliste hanno condotto soltanto a modifiche del sistema fiscale e a forme di autonomia differenziata.

La linea di confine sembra dettata da una differenza tra compiti di natura strategica caratterizzati da politiche nazionali e funzioni di carattere gestionale direttamente incidenti sull'efficienza dei servizi pubblici, in una ottica di sussidiarietà. Sul punto i comuni, ossia gli enti più prossimi al cittadino, rappresentano l'esempio più fulgido del rapporto tra amministrazione centrale

e amministrazione periferica che, nel caso degli enti locali, risponde all'autorità centrale, di cui per certi versi ne è anche emanazione, ma con interessanti profili di autonomia statutaria e regolamentare

Evoluzione dell'Articolo

Il 15 novembre 1946 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Nel quadro dell'unità e indivisibilità dello Stato le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati negli articoli seguenti.

Alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali approvati con legge costituzionale».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 106.

La Repubblica italiana, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali.

Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo.

Adeguata i principî e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Il 27 giugno 1947 l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«La Repubblica italiana, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali.

Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo.

Adeguata i principî e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Articolo 6

“La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.”

Questa breve ma significativa norma costituzionale, sulla scia del precedente art. 3, si ispira al principio di uguaglianza al fine di vietare qualsivoglia discriminazione fondata sulla diversità delle lingue per quelle comunità che hanno tradizioni popolari dissimili da quelle della maggioranza nazionale, qual'è quella di non parlare l'italiano come prima lingua.

La *ratio* della norma era quella di tutelare le minoranze linguistiche presenti in varie Regioni del nostro Paese come, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, in Valle d'Aosta con la comunità franco - provenzale, nella Regione Friuli Venezia Giulia con la comunità slovena od in Trentino Alto Adige con il gruppo germanofono.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 15 del 1996 non ha mancato di evidenziare come l'art. 6 non solo è uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento, ma rappresenta altresì *"un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'Ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo"*.

Dall'entrata in vigore della Costituzione avvenuta il 1 gennaio del 1948 solo a distanza di 50 anni venne data attuazione a tale norma con la legge quadro sulle tutela delle minoranze linguistiche del 15 dicembre 1999 n. 482 che all'art. 2 riconosce espressamente l'esistenza di 12 minoranze linguistiche laddove afferma che *"In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo"*.

Zuccarini si preoccupava d'inquadrare le autonomie della Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige nel sistema generale. A suo avviso gli statuti di queste Regioni non dovevano costituire una cosa a sé, giacché così si sarebbe divisa l'Italia in due, anzi in più sistemi costituzionali. Il dare a certe Regioni quello che poi si negherà ad altre non rappresentava certamente un contributo all'unità e alla solidità dell'ordinamento politico. *"Sarà invece un indebolimento. Significherà introdurre nell'interno dello Stato un seme di disgregazione e di contrasti avvenire. Bisogna risolvere questo problema delle minoranze non già con leggi particolari diverse da una zona all'altra, ma in linea generale per tutte le Regioni e per tutte le situazioni; per quelle che ci sono e per quelle che ci potranno essere. Si darà in tal modo, anche di*

fronte all'estero, la più ampia garanzia di un regime di libertà, di cui potranno godere i cittadini di altra nazionalità che domani dovessero rimanere inclusi nel territorio italiano. Si darà pure prova di obiettività e di giustizia, in quanto non si faranno eccezioni per determinate popolazioni, ma si sanciranno nella Costituzione principi identici per tutti i cittadini, qualunque sia la loro origine, la loro lingua, la loro provenienza”.

Bordon riconosceva che le zone mistilingui avessero delle peculiarità tali da meritare una particolare autonomia, tenendo presente che non tutte le zone mistilingui possano considerarsi sullo stesso piano.

Bozzi presentava il seguente emendamento: «Con legge costituzionale possono essere attribuiti alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige e alle altre Regioni che ne facciano richiesta, condizioni diverse di autonomia»; mentre Tosato, Piccioni, Cappi e Fuschini, presentavano un'altra proposta così concepita: «In relazione alle loro particolari esigenze, alle Regioni mistilingui della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, come a quelle insulari della Sicilia e della Sardegna, sono riconosciute forme e condizioni speciali di autonomia, che in quanto divergano dalle norme seguenti, sono stabilite con legge costituzionale».

Per Nobile la sola esigenza che potesse essere ammessa era quella di provvedere a concedere una conveniente autonomia alle zone mistilingui di confine, per le quali l'autonomia poteva anche essere imposta da accordi internazionali, come stava avvenendo per l'Alto Adige, o da considerazioni di opportunità internazionale. Si trattava, infatti, in tal caso di concedere statuti speciali per la protezione delle minoranze etniche.

Una parte dei Costituenti ritenevano che il sistema di adottare degli statuti speciali per alcune Regioni italiane fosse un sistema sotto molti aspetti criticabile e discutibile. Su tre statuti di carattere particolare: quelli per la Sicilia, per la Sardegna, per la Valle D'Aosta non vi erano problemi mentre era in discussione lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, mentre il Friuli Venezia Giulia era ancora da considerarsi terra in predicato in quanto parte del territorio era ancora oggetto di contesa con la Jugoslavia. Ragioni del tutto particolari militavano per una conferma degli statuti speciali per la Sicilia e la Sardegna, pur entro certi limiti, e purché coordinati con le disposizioni generali della Costituzione. Per quanto riguardava l'autonomia della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, le esigenze effettive potevano in realtà riassumersi nella necessità che, in sede costituzionale, venissero garantite certe minoranze

etniche e linguistiche, esistenti ai confini dello Stato. Non vi erano e non vi sono sufficienti giustificazioni per consentire speciali forme autonomistiche a codeste Regioni, qualora si uscisse da quest'ambito limitato, cioè relativo alla protezione delle minoranze etniche e linguistiche. Per tornare al Friuli, in verità, la grande maggioranza della popolazione interessata si era sempre espressa in modo esplicito, attraverso ordini del giorno dei maggiori enti e associazioni della Regione, contro la concessione di una autonomia speciale. E le ragioni erano evidenti. La concessione di una autonomia speciale al Friuli non soltanto non era affatto giustificata dalle condizioni di vita della Regione, ma avrebbe potuto creare artificiosamente una situazione internazionalmente pericolosa, ossia dei fermenti di irredentismo, che in quella zona tanto delicata dei nostri confini sarebbe stato opportuno evitare. La medesima cosa si sarebbe potuta ripetere per il Trentino-Alto Adige, dove però l'unificazione di queste due aree sotto un'unica denominazione sarebbe stato un'azzardo, il problema dell'Alto Adige effettivamente era legato a una minoranza etnica e a un problema di rapporti internazionali, ma la questione del Trentino era tutt'altra cosa. Il Trentino aveva senza dubbio un'antica aspirazione autonomistica ma si trattava di un problema completamente diverso rispetto a quello dell'Alto Adige in quanto i cittadini trentini hanno sempre rivendicato con forza la loro tradizionale italianità.

Per i costituenti le popolazioni di confine possedevano una sensibilità nazionale e internazionale tutta particolare, ed erano l'anello di congiunzione culturale, spirituale ed economico con la Svizzera, con la Francia e con l'Austria, certamente non con le terre presidiate dalle truppe Titine verso le quali vi era un aperto conflitto. Chiaramente gli enti autonomi regionali non potevano in alcun modo limitare o modificare i diritti fondamentali a favore del cittadino sanciti dalla Costituzione. Come del resto non si poteva in alcun modo mettere in discussione unità e l'indivisibilità della Repubblica.

Un'ultima questione sorse con riguardo alle Valli Valdesi, le quali però aspirano ad avere soltanto una garanzia linguistica, nel senso di aver scuole speciali, il che si traduceva in un criterio comune a tutti i cittadini che parlavano una lingua diversa dall'italiano.

Evoluzione dell'Articolo

Il 22 luglio 1947, nella seduta antimeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«La Repubblica detta norme per la tutela delle minoranze linguistiche».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in
Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

1 Il 25 marzo 1947 l'Assemblea Costituente prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli delle «Disposizioni generali».] De Gasperi. (*Segni di attenzione*). Onorevoli colleghi, parlando per la prima volta in questa Assemblea, al di fuori dei limiti posti dalla solidarietà ministeriale con uomini di diverso pensiero, sento che questo, su cui votiamo, è un argomento intimamente legato alla nostra personale concezione della vita. Diceva, a ragione, Dostojewski che la questione principale, la questione cruciale per il mondo moderno è di sapere se quella lontana, remota figura di profeta, ignorato dai grandi uomini politici e storici di Roma antica, sia stato veramente, sia il Cristo che ha fondato una comunità religiosa universale, che nutre ancora oggi della sua linfa vitale, eterna. Se per effetto della nostra educazione familiare o per le conquiste fatte attraverso il pensiero e la critica giungiamo a una risposta affermativa su questa questione cruciale, nessuna diffidenza, nessun sospetto è possibile in confronto di una collaborazione con la Chiesa. Però, anche coloro che si arrestano sulla soglia dei misteri della fede e si preoccupano sostanzialmente della morale sociale, sentono (e qui è una questione di esperienza di tutti gli uomini che sono al Governo), che lo Stato non ha la forza, l'autorità di afferrare e dirigere la coscienza della singola persona e sentono il bisogno dell'apporto dell'insegnamento della morale evangelica che viene dalla Chiesa, che sul Vangelo si fonda. (*Commenti a sinistra*). Innegabilmente è opinione comune, ormai, che questa morale evangelica sia necessaria per la fermentazione sociale della giustizia nelle masse popolari.

Ma, supponiamo pure che in alcuni o molti di noi non esista nessun vincolo interiore né con la fede della Chiesa, né con la sua morale sta però il fatto storico: primo, delle proporzioni; secon-

do, di una millenaria tradizione. Si parla spesso di maggioranza di cattolici in Italia; forse non si pensa alla statistica. Se applichiamo ai dati del 1942 le proporzioni del 1931 (per il 1942 non si hanno delle statistiche) troviamo che su 45.526.770 abitanti, 45.349.221 si sono dichiarati cattolici. (*Commenti a sinistra*). I protestanti sono il due per mille; gli israeliti sono il mezzo per mille, o meglio, erano, perché, per le persecuzioni, si sono ridotti da 54.000 a circa 30.000. I senza religione, che si sono dichiarati tali, sono il 0,4 per mille; 18.000. Questo è un fatto di cui, comunque si possa pensare delle origini e del pensiero che lo motivano, non si può non tener conto quando si decide, o si amministra, o si governa. Il secondo fatto è che siamo dinanzi non a una improvvisazione della storia, a una passione popolare, a una superstizione nata in un momento di suggestione particolare nei secoli; ma dinanzi a un istituto millenario, che ha resistito a tanti colpi, a tante discussioni, a tante scissioni, istituto plurisecolare che ha sempre seguito un metodo nei rapporti con gli Stati: quello degli accordi e dei concordati. (*Commenti a sinistra*).

Dal 1080 al 1914 si calcolano in numero di 74 i concordati, e dal 1914 in poi in numero di altri 25, per non tener conto delle numerosissime convenzioni che non passano sotto il titolo solenne di concordato, e che sono da contarsi nell'ordine di migliaia.

Ora voi in questi concordati notate una evoluzione caratteristica: essi subiscono un progresso verso il distacco da tutto ciò che è contingente, temporale. Alcuni punti rimangono sostanzialmente eguali, ma tutto ciò che è contingente a mano a mano viene abbandonato nei secoli. Ed è innegabile che vi è in questa evoluzione un progresso verso una più chiara distinzione della sfera d'influenza della Chiesa nei confronti dello Stato, verso il riconoscimento di una diarchia che garantisca la volontà delle due parti.

È innegabile, non è detto che questa evoluzione sia chiusa: la storia a questo riguardo non è mai definitiva per tutto quello che riguarda il contingente, il temporale.

E, d'altro canto, forse che noi, in questo momento vogliamo arrestare la storia? Forse che noi vogliamo inchiodare, attraverso l'articolo 5, i nostri rapporti, in tutte le forme, a quelli che erano ieri o diventarono nel 1929?

La Costituzione mette per base i Patti lateranensi, ma nel contempo dichiara che sono modificabili, e dice che sono modificabili con la semplice maggioranza parlamentare, non attraverso quelle garanzie maggiori e più solenni che la Costituzione stabilisce per molte cose anche meno importanti (*Commenti*).

Io credo, dunque, che anche da un punto di vista semplicemente storicista il voto nostro si possa accettare e dimostrare plausibile e nell'interesse del popolo italiano.

Vi aggiungo — ed è l'unico riferimento che faccio alla mia carica di Governo — che io mi sento portato e deciso a votare anche per l'impegno che ho dato, che ho preso, di consolidare, di universalizzare, di vivificare il regime repubblicano. (*Commenti*).

Non potete negare, amici, che mentre in gran parte del clero c'era la preoccupazione che si avessero anche in Italia esperimenti anticlericali, come in qualche altra Repubblica, e mentre si esercitarono su larga scala delle pressioni, la Chiesa di Roma, il Pontificato rimase neutrale (*Commenti*), seguendo una linea di saggezza che non sempre in altri paesi fu mantenuta dai rappresentanti ecclesiastici locali.

Oggi nella Costituzione, secondo il Concordato, i vescovi vengono chiamati a giurare e giurano con questa formula: «Davanti a Dio e sui Santi Evangelii io giuro e prometto, siccome si conviene a un Vescovo, lealtà allo Stato italiano. Io giuro e prometto di rispettare e di far rispettare dal mio Clero il capo della Repubblica italiana e il Governo stabilito secondo la legge costituzionale dello Stato». (*Commenti*).

Amici, non siamo in Italia così solidificati, così cristallizzati nella forma del regime da poter rinunciare con troppa generosità a simili impegni così solennemente presi.

Alla lealtà della Chiesa, io credo che la Repubblica debba rispondere con lealtà.

Articolo 7

“Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi.

Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.”

L'articolo 7 è una norma che necessitò di ampia discussione in sede di Assemblea Costituente e rappresenta il risultato di un compromesso tra le forze cattoliche e la sinistra. Si tratta di un articolo di complicata formulazione con il quale si stabilisce la totale e reciproca indipendenza dello Stato e della Chiesa. In tal senso si afferma il principio di laicità della Stato Italiano e, infatti, la norma costituzionale in esame, insieme agli art. 8 e 20 della Costituzione, concorre - con le parole usate dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 203 del 12 aprile 1989 *"a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica. Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"*.

Per quanto attiene ai rapporti, la Costituzione rimanda ai Patti Lateranensi sottoscritti in data 11 febbraio 1929 e sottoposti a revisione nel 1984 che regolano ancora oggi i rapporti fra la Repubblica Italiana e la Chiesa Cattolica. In particolare, con le modifiche del 1984 vennero aboliti alcuni privilegi della Chiesa cattolica, ormai discordanti con uno Stato laico e pluralista come ad esempio la previsione della religione cattolica quale *"sola religione dello Stato"*. Il comma 2, prevede poi, che una modificazione dei Patti, accettata da entrambe le parti, non necessita del ricorso al procedimento di revisione costituzionale.¹ Per Cevolotto esisteva dapprima una questione irrisolta riguardante l'esplicito richiamo agli Accordi del Laterano, che rimanevano confermati non solo come base del diritto nelle relazioni tra Stato e Chiesa, ma anche come riaffermazione del principio contenuto nell'articolo 1 del Trattato Lateranense, in ordine al quale la religione cattolica è considerata la religione dello Stato. Il principio che la religione cattolica fosse la religione dello Stato era già stato sancito dall'articolo 1 dello Statuto Albertino, anche se Ceravolotto sosteneva che nell'evoluzione del diritto costituzionale italiano, nel tempo, era caduto in desuetudine. Ricorda a tale proposito una monografia dello Jemolo che, subito dopo la prima guerra mondiale, sosteneva che il suddetto articolo fosse stato addirittura abrogato da leggi posteriori in contrasto con il principio in esso contenuto. Lo Stato italiano, quindi, da confessionale, ricorda il Membro della Costituente, divenne aconfessionale, almeno sino a quando non fosse intervenuto il Trattato del Laterano, il quale rimise in vita l'articolo 1 dello Statuto Albertino.

Cevolotto si domandava se la nuova Costituzione fosse vincolata al Trattato.

Personalmente riteneva che un trattato, sia pure di carattere internazionale, non potesse vincolare l'Assemblea Costituente. E giustificava tale posizione precisando che, poiché il Trattato Lateranense richiamava l'articolo 1 dello Statuto Albertino, venendo meno lo Statuto Albertino se la nuova Costituzione non avesse contenuto più l'enunciazione dell'articolo 1 dello Statuto medesimo, il richiamo del Trattato Lateranense non avrebbe più avuto una base e quindi sarebbe stato automaticamente stralciato.

A suo avviso, la Costituzione avrebbe dovuto essere quella di uno Stato aconfessionale, sia nella forma che nella sostanza, sull'esempio della Costituzione francese, che pure era stata deliberata da una Assemblea nella quale il partito popolare aveva una parte notevole. Di proposito, il Costituente, non parlava di Stato laico, potendosi a questa definizione offrire, per ragioni quasi storiche, un significato di anticlericalismo, al quale si dichiarava invece assolutamente contrario.

La sua posizione partiva dal principio della libertà di religione e della parità dei diritti delle minoranze. Se si fosse ammesso il principio essenziale della libertà umana, cioè il diritto delle minoranze, si sarebbe dovuto logicamente addivenire alla conclusione che tale diritto fosse uguale a quello delle maggioranze e, quindi, la regolamentazione giuridica dovesse essere per ambedue fondamentalmente la stessa. Riconosceva inoltre, che la regolamentazione amministrativa nei riguardi della religione cattolica avrebbe dovuto essere diversa da quella per altre religioni, perché incide su fenomeni di portata diversa, ma ciò non toglieva che il principio costituzionale dovesse essere eguale per tutti. Inoltre, creando uno Stato confessionale, si sarebbero dovute poi lamentare le stesse conseguenze che già avute nel passato. Citava due casi in particolare. Il Codice penale — posteriore al Trattato del Laterano — il quale regolava negli articoli 402 e seguenti i reati contro la religione dello Stato, fissando le relative pene. Nell'articolo 406 prevedeva che per i delitti contro i culti ammessi, le pene potessero essere diminuite. Questa norma poteva essere giusta finché la religione dello Stato avesse avuto una sua particolare preminenza, ma non poteva essere giusta se tutte le religioni avessero diritto a parità trattamento.

Il secondo caso, che desiderava citare, riguardava una sentenza della magistratura, la quale, nell'assolvere per mancanza di dolo un sacerdote accusato di aver strappato a un ministro valdese e fatto bruciare delle Bibbie di traduzione protestante, affermava chiaramente che i diritti di propaganda

degli altri culti dovessero essere considerati sotto il riflesso di una religione preminente dello Stato. Sul punto Cevolotto sosteneva che lo Stato non fosse una persona fisica in grado di professare una o l'altra religione e quindi la religione dello Stato non poteva avere altro significato che quello dello Stato confessionale.

Rilevava infine che restassero aperti altri nodi: come la questione dell'insegnamento religioso nelle scuole; come la rinuncia di sovranità dello Stato a decidere sulle cause relative al matrimonio; come quello del cittadino che per il solo fatto di essere stato privato dell'abito talare non potesse essere assunto, né conservato in un insegnamento, in un ufficio o impiego, nei quali fosse a contatto col pubblico. Sul punto faceva riferimento a uomini dell'altezza morale di un Buonaiuti o della scienza di un Bertrando Spaventa, evidenziando quanto fosse assolutamente inammissibile che fossero messi al bando della società.

Dossetti, che aveva posizioni diverse rispetto a quelle espresse da Cevolotto, contemplava la libera esplicazione della vita religiosa interiore ed esteriore, le manifestazioni individuali e associate della fede, l'esercizio del culto sia pubblico che privato.

I democristiani in questo campo furono coerenti con la tesi basilare alla quale ispiravano ogni loro presa di posizione in ordine ai vari problemi della Costituzione, vale a dire al pieno riconoscimento di quella che fosse la realtà sociale del Paese. Per questo motivo, esplicitamente, nella convinzione di rispecchiare un pensiero genuinamente cristiano, nella dizione proposta, affermavano il riconoscimento della pluralità della vita religiosa. Anche se come cattolici si riservavano un giudizio di valore in ordine alla vera religione. Ma come riconoscimento costituzionale non avevano alcuna riserva in ordine al pluralismo delle varie religioni.

Passando al problema fondamentale riguardante le relazioni con la Chiesa cattolica, Dossetti reputava che, pur restando fermo il principio dell'eguaglianza e della libertà religiosa di tutti i cittadini, non si potesse negare che la Chiesa cattolica si ponesse di fronte allo Stato in generale, e in particolare in Italia, come una realtà sociale evidentemente molto diversa dai fenomeni religiosi che si concretavano in altre confessioni e in altre associazioni religiose. Non era soltanto un problema di parità di diritti tra maggioranze e minoranze, ma si trattava di una realtà che l'uomo politico non poteva assolutamente ignorare, il fatto cioè che la Chiesa cattolica fosse veramente una istituzione

con tutti i caratteri e tutte le funzioni fondamentali di un ordinamento giuridico autonomo, vale a dire le funzioni: legislativa, esecutiva e giudiziaria. Sosteneva infatti che: "Questo stato di fatto è non solo un dato politico, che per gli italiani ha un particolare significato, ma è anche un dato scientifico dal quale non si può assolutamente prescindere".

Effettivamente i più illustri e moderni cultori del diritto italiano e straniero, cattolici e non cattolici, cristiani e non cristiani, hanno infatti riconosciuto che l'ordinamento canonico è l'esempio tipico e più caratteristico di un ordinamento giuridico autonomo, non riconducibile all'interno dell'ordinamento dello Stato Italiano. Dunque, indipendentemente da un giudizio di valore religioso, non può negarsi di essere di fronte a questo fenomeno della Chiesa, ossia che trattasi di un ordinamento giuridico originario, non riducibile all'ordinamento dello Stato, avendo una sfera di competenza propria in cui esso si esprime con assoluta libertà di movimento. Quando l'ordinamento dello Stato entra in contatto con questo ordinamento giuridico, non può comportarsi come se fosse di fronte ad altre forme embrionali che non sono ancora arrivate a consolidarsi, ma deve invece porsi sullo stesso piano di relazioni come quando si trovasse in contatto con l'ordinamento giuridico di altri Stati e con il diritto internazionale. Da questa constatazione discende la conseguenza giuridica e politica che i rapporti tra Chiesa e Stato non possano essere regolati unilateralmente per un atto diretto di una delle due parti, ma soltanto attraverso un atto bilaterale, che sia il reciproco riconoscimento dell'originaria autonomia dei due ordinamenti. Nel momento in cui la Chiesa da una parte e lo Stato dall'altra presumessero di regolare questi rapporti unilateralmente, cesserebbe ogni distinzione tra i due ordinamenti e si avrebbe o la teocrazia o il giurisdizionalismo. Pertanto, se si vuole affermare il principio della distinzione dei due ordinamenti, evidentemente si deve riconoscere in entrambi il carattere di originarietà e la necessità di accordi bilaterali.

Questa premessa teorica non incideva, ad avviso di larga parte dei Costituenti, sul giudizio di valore nei riguardi della Chiesa cattolica, perché ammette la possibilità che quando lo Stato si trovi nei confronti di un altro culto nella stessa situazione in cui si trova con la Chiesa cattolica (cioè di un'istituzione con un proprio ordinamento giuridico) possa entrare in contatto anche con essa attraverso un atto bilaterale, come del resto è previsto in alcune Costituzioni. In Italia la Chiesa cattolica rappresenta un fenomeno che non può essere messo su un piano di parità di fatto, restando fermo il principio della parità di diritto, nei confronti delle altre religioni. Ripetevano i Costituenti che:

“se si ammettesse che attraverso la Costituente si possa incidere su quello che è stato un regolamento bilaterale di rapporti, si verrebbe a distruggere la distinzione tra i due ordinamenti, annullando quel principio di libertà che si vuole affermare”. Circa l’obiezione che il Concordato contenesse principi che alla coscienza di taluno possano rivelarsi totalmente o parzialmente estranei, ritenevano che “nulla impedisce che lo Stato chieda alla Chiesa di modificare determinate disposizioni del Concordato”.

Per riassumere, credevano larga parte dei Membri della Costituente che: “due siano i pilastri da mettere come fondamento dell’edificio che si vuole costruire. Da un lato il principio della libertà piena, completa, delle diverse confessioni religiose; dall’altro il principio della necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa. Sul primo si ritiene già raggiunto l’accordo, in quanto da parte democristiana, che poteva essere sospettata di elevare delle difficoltà, si è riconosciuto che non vi è alcuna difficoltà. Sul secondo principio deve invece raggiungersi l’accordo, e si augura che possa, dal seguito della discussione, trovarsi una soluzione”.

Concludevano affermando che, “se si giungesse a un riconoscimento pieno del principio fondamentale della distinzione dei due ordinamenti, per tutto il resto sarebbe facile trovare un punto di intesa”.

Di seguito si riporta testualmente l’intervento in aula di La Pira: “Il secondo problema è quello di sapere attraverso quale lente debba essere guardato il fenomeno della Chiesa cattolica. La lente illuminista per la quale la religione è un fatto privato, interiore della coscienza, che, come tale, non ha alcuna rilevanza costituzionale nella società e quindi nello Stato. La lente anti-illuminista è invece di concretezza storica, che si potrebbe quasi definire di aperto materialismo storico, secondo la quale la religione non è un fatto puramente privato e interiore di coscienza, ma è anche un fatto associativo, come è dimostrato dallo stesso nome del cattolicesimo: *Ecclesia*.”

Ora, se si riconosce che la Chiesa cattolica è essenzialmente una società rilevante per la struttura sociale e per quella dello Stato, ne viene come conseguenza che deve avere un suo ordinamento giuridico, da cui lo Stato non può prescindere”. “... sarebbe in contraddizione con la realtà sociale se si volesse fare una Costituzione moderna sulla base delle vecchie concezioni illuministe, sorte dalla riforma protestante”.

Togliatti riconosceva che il problema fosse di difficile soluzione. “La Sottocommissione si trova di fronte a uno stato di fatto costituito dai Patti

Lateranensi e a una esigenza di principio relativa all'indipendenza dello Stato dalla Chiesa e quindi della completa libertà di coscienza e di culto.

Circa lo stato di fatto, premessa l'indissolubilità del Trattato e del Concordato, si ritiene che nessun partito abbia l'intenzione di volerlo modificare, annullando i due suddetti atti. Per quanto riguarda l'esigenza di principio, non può trascurarsi che essa è in contraddizione con alcune affermazioni dei suddetti patti, specialmente nei riguardi della parità di diritto di tutti i culti (e quindi di tutte le chiese di fronte allo Stato), la quale dovrebbe tradursi in una parità di fatto, che invece non può aversi, in quanto esiste il Concordato.

Si domanda come sia possibile uscire da questa contraddizione senza da un lato dare motivo a una lotta politica nel Paese, e dall'altro essere obbligati a inserire nella Costituzione dei principi che contrastino con la sua coscienza civile e giuridica. La soluzione si potrebbe trovare in una formula da studiarsi di comune accordo, nella quale si riconoscesse essenzialmente l'indipendenza della Chiesa dallo Stato, enumerando specificatamente quali sono i suoi diritti. Personalmente sarei però contrario a inserire nella Costituzione un simile principio di carattere generale che troverebbe una sede più adatta e opportuna in un trattato di diritto pubblico o di filosofia".

Dichiarava, poi, di non comprendere il significato del riconoscimento dell'ordinamento primario giuridico degli altri Stati e della Chiesa. A suo avviso, una affermazione di questo genere sarebbe stata priva di contenuto concreto sia politico che costituzionale, perché era come se si fosse voluto riconoscere che tutti gli Stati siano in sostanza degli Stati con parità di diritti.

Tutto considerato, non sarebbe stato contrario a inserire nella Costituzione un articolo in cui si dicesse che: "la Chiesa cattolica, che corrisponde alla fede religiosa della maggioranza degli italiani, regola i suoi rapporti con lo Stato per mezzo dell'esistente Concordato". Una formulazione di questo genere reputava che potesse essere di gradimento dei democristiani.

Da parte democristiana, come già detto, si affermava l'originarietà dei due ordinamenti, da cui derivava naturalmente l'indipendenza dell'uno e dell'altro potere, mettendo in evidenza il concetto della irriducibilità di un potere rispetto all'altro e in secondo luogo i modi concreti con cui si regolavano i rapporti tra Stato e Chiesa in Italia.

Mastrojanni riteneva che fosse proprio l'Italia a rinunciare alla sua autonomia di Stato per riconoscersi parte della comunità internazionale, con la conseguenza di considerare come relativa la sua autorità statale e come

invece preminente quella della sua funzione di partecipe della comunità internazionale. Per Mastroianni: "La Chiesa, a differenza degli Stati, poiché i suoi ordinamenti si estendono in tutto il mondo cattolico, dovrebbe esercitare la sua sovranità e l'esercizio dei suoi diritti non solo nello Stato italiano, ma in tutti gli Stati cattolici del mondo. Le funzioni della Chiesa e dello Stato sono separate, e anche diverse, è logico che le rispettive relazioni siano regolate da un concordato anche se tra le ipotesi non andrebbe esclusa quella che prevede che la Chiesa e lo Stato hanno ciascuno un proprio ordinamento naturale".

Per i democristiani quindi, riconoscendo che i rapporti tra Chiesa e Stato dovessero essere regolati dagli Accordi Lateranensi, cioè da un atto di diritto esterno e non di diritto interno, si veniva a riconoscere alla Chiesa anche una personalità giuridica di diritto internazionale.

Parte della sinistra riteneva che fosse logico che uno Stato, in quanto tale, partecipasse necessariamente alla vita internazionale e riconoscesse l'ordinamento giuridico degli altri Stati, senza che vi fosse bisogno di affermarlo nella Costituzione. Per costoro: "sotto un certo aspetto, potrebbe anche affermarsi che uno Stato è tale in quanto è riconosciuto dagli altri Stati, ma in conseguenza della originarietà dei suoi diritti uno Stato può esistere anche prescindendo dal riconoscimento altrui. Quindi la Chiesa, anche se non venisse riconosciuta come Stato, esisterebbe sempre come ordinamento giuridico originario. Ora la preoccupazione deriva dal fatto che avendo messo sullo stesso livello tutti gli Stati, in quanto la loro esistenza si fonda sopra un diritto originario che non ha bisogno di un riconoscimento altrui, la Chiesa, sia che venga o non venga riconosciuta come Stato, esercita lo stesso i suoi diritti in base all'originarietà del suo ordinamento giuridico e può imporli a coloro che aderiscono ai suoi principi. Si domanda allora quali gravi conflitti potrebbero sorgere se la Chiesa, oltre quanto consentitole dai trattati internazionali, volesse esercitare i suoi diritti nello Stato, anche nei riguardi di coloro che non aderissero alle sue concezioni?"

La Chiesa, per il raggiungimento delle sue altissime finalità, potrebbe imporre leggi alle quali dovrebbero soggiacere non solo i credenti ma anche i non credenti?"

Togliatti si dichiarava favorevole sia alla inscindibilità dei Patti Lateranensi per non turbare la pace religiosa che di fatto si era generata in Italia.

Sul punto si riporta l'intervento di Tupini: "Va precisato che l'articolo 1 dello

Statuto Albertino non è mai stato considerato come inesistente, né vi è mai stata in Italia una legge che abbia avuto il coraggio di abrogarlo. Riconosce che la scuola liberale sosteneva l'inesistenza di tale articolo in quanto sarebbe stato superato dalle condizioni di fatto esistenti; ma tale affermazione non rispondeva a verità, perché se lo Stato nel 1848 poteva essere confessionale, non era tale soltanto per l'articolo 1 dello Statuto, ma per tutto l'insieme delle disposizioni di legge come, in particolare, quelle relative ai tribunali ecclesiastici o alla ammissione nelle carriere statali in relazione al requisito della confessione religiosa. Per eliminare qualsiasi dubbio, precisa di essere nettamente contrario a ricostituire uno Stato confessionale, ma ritiene che tale non possa considerarsi lo Stato che riconosca una realtà come quella che la religione cattolica è la maggiore religione, perché professata dalla quasi totalità dei cittadini italiani".

Nessuno tra i Costituenti voleva mettere in discussione gli accordi pregressi tra lo stato e la chiesa anche perché effettivamente era di fondamentale importanza salvaguardare la pace religiosa. Lo Stato non riduce la sua sovranità quando si pone liberamente delle autolimitazioni in vista di contrattazioni con altri Stati. La legislazione ecclesiastica ha vigore in Italia appunto in quanto nella legislazione italiana vi sia un esplicito rinvio a essa. È questo il principio del rinvio che non menoma affatto la sovranità dello Stato. Non deve stupire infatti, che lo Stato della Città del Vaticano in alcune circostanze faccia esplicito rinvio ai codici dello Stato italiano.

Il fenomeno ecclesiastico è di tali dimensioni che quasi tutte le Costituzioni se ne sono occupate, sia nel senso di ammettere, che di negare l'organizzazione originaria della Chiesa. Era quindi, necessario che la Costituzione prendesse posizione in questo campo e la soluzione più agevole era quella di riconoscere i Patti Lateranensi che regolavano già tutta la materia.

Circa poi, la posizione dei sacerdoti non vi era chi non ritenesse che: "Colui che accetta liberamente di essere ordinato sacerdote sa a quali obbligazioni va incontro e quale è lo *status* giuridico che acquista nel momento che riceve il sacramento dell'ordine. Nell'articolo 5 del Concordato, lo Stato ha riconosciuto appunto il rapporto interno che lega i sacerdoti alla Chiesa. È evidente che in questo caso non si intacca il principio della libertà dei cittadini, in quanto si tratta di persone che si pongono volontariamente su di una posizione di differenziamento dagli altri cittadini nel momento in cui liberamente accettano quel determinato *status* giuridico".

Calamandrei intervenne durante il dibattito con il solito acume: «È un momento questo, in cui delle parole «clericale» e «anticlericale» si fa molesto abuso.

Se avviene che qualcuno, che ha il massimo ossequio della religione (la quale è una cosa seria, anche perché la cosa più seria della vita è la morte) ma che ha anche il massimo ossequio per la libertà, espone onestamente sul tema delle relazioni tra Stato e Chiesa, tra libertà di religione e libertà di pensiero un'opinione che non coincide colla vostra, o amici democristiani, voi non dovete perder per questo, come spesso avviene, la vostra serenità, e guastar per questo l'amicizia...

Se poi, domani, qualche resoconto di giornale che si vorrà occupare di queste modeste cose che dico, vorrà a tutti i costi dire che un deputato ha fatto una tirata anticlericale, bene! non crediate che per questo io morirò di crepacuore. (*Ilarità*). Ormai siamo abituati a raccogliere sulla stampa avversaria tali epiteti, che questo, di anticlericale sarebbe, in fondo, un fiorellino, una mammoletta...

Per quel che si riferisce, dunque, alle relazioni tra Stato e Chiesa, io ho l'impressione che il metodo adoperato nella formulazione dell'articolo manchi di chiarezza, sia contrario a quella esigenza di chiarezza che, secondo me, è indispensabile perché possa venir fuori dai nostri lavori una Costituzione seria.

Intanto si potrebbe fare qualche osservazione, sempre di metodo, sulla prima parte dell'articolo, la quale dice che «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». Qui viene spontanea al giurista questa domanda: – Ma, insomma, in questa Costituzione chi è che parla? Chi parla in prima persona? È lo Stato italiano?

Questa Costituzione è un monologo o è un dialogo? C'è una persona sola che parla o ci sono due interlocutori?

Si capisce che l'articolo dica che lo Stato italiano – il soggetto della Costituzione – riconosce, se la vuol riconoscere, la sovranità della Chiesa nel suo ordine.

Ma non si capisce che la Chiesa riconosca la sovranità dello Stato, la quale sovranità è il presupposto di questa Costituzione: se non ci fosse la sovranità, neanche potremmo darci la Costituzione.

Il fatto che venga introdotto qui a riconoscere la sovranità dello Stato, del nostro Stato, un altro, sia pure augusto, personaggio; un altro, sia pure

altissimo, ordinamento giuridico, questo per un giurista è una incongruenza.

Questo è un articolo che potrebbe andare bene in un trattato internazionale, non in una Costituzione.

Ma è principalmente contro il secondo comma che si appunta la mia osservazione: «I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale».

Qui, intanto, si potrà osservare, quando si parlerà dei modi di revisione della Costituzione, che vi sarebbero in essa, se l'articolo restasse così, norme costituzionali che non potrebbero essere più modificate per volontà unilaterale dello Stato che ha fatto questa Costituzione. Vi sarebbero norme modificabili soltanto se vi sarà il consenso di quest'altro contraente che è la Chiesa; ma questa sarebbe una vera e propria rinuncia a una parte della nostra sovranità.

Ma queste sono questioni che si tratteranno al momento opportuno. Io invece mi domando, qui, che cosa significa questa disposizione: «I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi». Sono inseriti, questi Patti Lateranensi, nella Costituzione? Vengono essi a far parte, per rinvio, della nostra Costituzione? La relazione del Presidente Ruini par che risponda di sì; essa ci dice che, in questo modo, i Patti Lateranensi diventano parti dell'ordinamento della Repubblica, che avranno una speciale posizione di natura costituzionale. Ora, io potrò anche essere d'accordo, quando si tratterà del merito, nel dire che la nostra Costituzione debba ripetere espressamente tutti gli articoli dei Patti Lateranensi; io potrò anche essere d'accordo, per ipotesi, nel lasciare che la Repubblica italiana si proclami apertamente una Repubblica confessionale: ma se questo è, bisogna dirlo chiaramente; questa esigenza di chiarezza impone che non si facciano cose di tanta importanza alla chetichella con un rinvio sibillino, che sarà letto senza intenderne la portata dall'uomo che non si intende di leggi, il quale ignora quale sia con precisione il contenuto di questi patti sottintesi e non sa che molte norme di questi Patti Lateranensi sono in contrasto con altre norme apertamente scritte in questa Costituzione. Un giornale di New York, il *New York Times*, secondo un comunicato dell'Associated Press (non so se la notizia sia vera) riferiva che il 21 gennaio 1947, mentre il Presidente De Gasperi era in America, i delegati di 25 gruppi religiosi protestanti, rappresentanti di 27 milioni di credenti, andarono a domandargli se fosse vero che il testo dei Patti Lateranensi sarebbe stato inserito nella Costituzione, e il Presidente De Gasperi avrebbe risposto che

non credeva che i Patti Lateranensi vi sarebbero stati inseriti. Diceva la verità, perché i Patti Lateranensi non vi sono stati inseriti in maniera espressa; vi sono stati soltanto richiamati per implicito. Ma, attraverso questo richiamo, attraverso questo rinvio, attraverso questo assorbimento dei Patti Lateranensi nella Costituzione, che lo stesso Presidente Ruini ha ammesso, si arriverà a questa conseguenza: che per potere intendere quale sarà la vera portata della nostra Costituzione bisognerà che il lettore avvertito vi inserisca al punto giusto, come se fossero scritte nella Costituzione stessa, molte disposizioni prese dal Trattato o dal Concordato. Non saranno scritte sulle righe, ma fra le righe; e bisognerà leggerle, diciamo così, per trasparenza. E allora, ad esempio, prendiamo l'articolo: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani»: qui, per trasparenza, bisogna aggiungere l'articolo 1° del Trattato, il quale dice: «L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1° dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato». Questo articolo sarà trasfuso per rinvio nella nostra Costituzione. Sarà bene, sarà male? Io magari, sempre per ipotesi, sarò d'accordo con voi nel dire che sarà bene; ma occorre parlarci chiaro, questo articolo ci sarà.

E poi: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua (questo dice l'articolo 3 del progetto di Costituzione) di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge». Ma qui bisognerà aggiungere nel capoverso, per trasparenza, l'articolo del Concordato: «In ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico».

E poi c'è l'articolo 27 della Costituzione, il quale dice: «L'arte e la scienza sono libere; e libero è il loro insegnamento». Ma c'è, in trasparenza, l'articolo 36 del Concordato, il quale dice: «L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica».

E poi c'è l'articolo 94 della Costituzione, il quale dice che «la funzione giurisdizionale, espressione della sovranità della Repubblica, è esercitata in nome del popolo». Ma c'è, per trasparenza, l'articolo 34 del Concordato, il quale dice invece che «le cause concernenti la nullità del matrimonio e la dispensa dal matrimonio rato e non consumato sono riservate alla competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici».

Tutto questo – voglio tenermi nei limiti di questa discussione – sarà bene o sarà male? Quando ne riparleremo si vedrà. Ma ora, sotto l'aspetto del metodo, io dico che non è in questo modo che si fa una Costituzione chiara. Bisogna intenderci lealmente, mettere sul tavolino le nostre divergenze, non giocare a mosca cieca.”

Evoluzione dell'Articolo

Il 18 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualunque modifica di essi, bilateralmente accettata, non richiederà un procedimento di revisione costituzionale, ma sarà sottoposta a normale procedura di ratifica».

Il 23 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva il seguente articolo:

«Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualunque modificazione di essi bilateralmente accettata non richiederà un procedimento di revisione costituzionale».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 5.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti, bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale.

Le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze.

Il 25 marzo 1947 l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti, bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 9.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, comunica che l'articolo viene spostato e assume quindi il numero 7.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Articolo 8

**“Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.
Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi
secondo i propri statuti, in quanto non contrastino
con l’ordinamento giuridico italiano.**

**I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese
con le relative rappresentanze.”**

Tra le opinioni dei Membri della costituente emergeva il fatto che la Costituzione dovesse essere quella di uno Stato aconfessionale, sia nella forma che nella sostanza, sull'esempio della Costituzione francese, che pure fu deliberata da una Assemblea nella quale il partito popolare aveva una parte notevole di rappresentanti.

Al contempo, non si parlava di proposito di Stato laico, potendosi a questa definizione dare, per ragioni quasi storiche, un significato di anticlericalismo.

Dossetti partiva dal principio della libertà di religione e della parità dei diritti delle minoranze, rimarcando che il diritto delle minoranze fosse uguale a quello delle maggioranze e, quindi, la regolamentazione giuridica dovesse essere per ambedue fondamentalmente la stessa, anche riconoscendo che la regolamentazione amministrativa nei riguardi della religione cattolica dovesse essere diversa da quella delle altre religioni, perché incidente su fenomeni di portata diversa, ma ciò non toglieva il fatto che il principio costituzionale dovesse essere eguale per tutti.

Creando uno Stato confessionale si sarebbe di fatto limitata la libertà nei confronti degli altri culti in quanto sarebbero rimasti sempre il presupposto della religione predominante di Stato alla luce della quale soltanto dovrà essere interpretata la libertà garantita alle altre religioni.

I democristiani in questo campo sono stati coerenti con la tesi basilare alla quale hanno ispirato ogni loro presa di posizione in ordine ai vari problemi della Costituzione, vale a dire il riconoscimento di quella che è la realtà sociale.

Per questo motivo nella convinzione di rispecchiare un pensiero genuinamente cristiano affermano il riconoscimento della pluralità della vita religiosa. Anche se come cattolici si riservavano un giudizio di valore in ordine alla vera religione, ma come riconoscimento costituzionale non avevano alcuna riserva in ordine al pluralismo garantito alle varie religioni.

Per riassumere, emergevano due pilastri da mettere a fondamento dell'edificio costituzionale. Da un lato il principio della libertà piena, completa, delle diverse confessioni religiose; dall'altro il principio della necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa.

Togliatti riteneva che il problema fosse di difficile soluzione perché ci si trovava di fronte a uno Stato di fatto riconosciuto dai Patti Lateranensi e ad una esigenza di principio relativa all'indipendenza dello Stato dalla Chiesa e quindi della completa libertà di coscienza e di culto.

Circa lo stato di fatto, premessa l'indissolubilità del Trattato e del Concordato, riteneva che nessun partito avesse intenzione di volerlo modificare, annullando i due suddetti atti.

Per quanto riguardava la parità di diritto di tutti i culti (e quindi di tutte le chiese di fronte allo Stato), la quale avrebbe dovuto tradursi in una parità di fatto che invece non poteva aversi in ragione del Concordato.

Jacini sosteneva che come studioso della libertà la circostanza che gli altri culti raggruppavano una piccola minoranza della popolazione italiana rappresentava una ragione in più per rispettarne la libertà.

I patti lateranensi e il concordato rappresentavano effettivamente un ostacolo a un trattamento perfettamente paritario tra i culti, anche se, d'altro canto allora, la religione cattolica aveva una diffusione così capillare sul territorio nazionale in grado di costituire realmente uno stato nello stato in grado altresì di condizionare in maniera decisiva le scelte della politica nazionale cosa che, chiaramente, non poteva avvenire per gli altri culti. Tale differenza non poteva essere trascurata e la nostra Costituzione non la trascurò.

Ruggiero chiese che venisse introdotto nel progetto di Costituzione un principio o una norma che modificasse l'articolo del Codice penale che stabiliva che per tutti gli atti di vilipendio contro la religione vi fosse una determinata sanzione, ma mentre stabiliva una sanzione per gli atti di vilipendio compiuti contro la confessione cattolica, ne stabiliva una minore nei confronti degli atti di vilipendio contro le altre confessioni religiose.

Moro rispondeva che una tutela penale ci dovesse essere e che, quanto alla sostanza, dovrebbe essere eguale per tutti. Però la tutela penale doveva anche essere graduata in proporzione al danno arrecato. Se, quindi, si fosse trattato di una confessione professata dalla maggioranza degli italiani il danno evidentemente sarebbe stato maggiore.

Vale la pena precisare che forse non dovesse prendersi in considerazione il danno ma il principio superiore, umano, cristiano. Il principio dell'uguaglianza di tutti di fronte alla legge. Nessuno metteva in dubbio che l'Assemblea Costituente fosse il luogo in cui tale principio dovesse trovare applicazione. Per tale ragione tanti membri della Costituente ritenevano che non potesse essere accettata la mozione di Moro.

Fu proprio all'esito di tale dibattito che prese corpo nel testo costituzionale una formula molto vicina a quella definitiva ossia che le altre confessioni

religiose avessero il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastanti con l'ordinamento giuridico italiano.

I rapporti con lo Stato dovevano pertanto, essere regolati per legge, sulla base di intese, ove fossero state richieste, con le rispettive rappresentanze.

Va comunque considerato che tutte le Costituzioni europee che si andavano approvando si esprimevano perlopiù con una frase lineare, semplice, diritta: «Tutte le confessioni religiose sono uguali di fronte alla legge».

Ma la Costituzione è un po' il frutto di un compromesso.

Anche se pare anche il frutto di una transazione.

Il Compromesso infatti, è l'alienazione di prestigio e di decoro da parte di due partiti per conseguire un fine e un interesse utilitaristico, mentre la transazione – specialmente nell'accezione politica inglese – è un atto di nobiltà, perché costituisce abdicazione volontaria, cosciente, libera, spontanea di una parte dei postulati ideologici o degli interessi di un partito o dell'altro, per conseguire poi, in una sfera superiore di concordia, l'obiettivo del bene del Paese.

La Costituzione indubbiamente risentiva delle formazioni politiche presenti al momento della sua stesura, nonché della loro consistenza ma tutti i costituenti erano ben consci che sarebbe stata valutata all'esterno in ragione di quanto fossero considerati i principi universali della civiltà.

La preoccupazione di allora risiedeva nel fatto che la chiesa vista la sua smisurata influenza sulle coscienze comprimesse il principio di libertà nel momento in cui negasse i sacramenti per il sol fatto di appartenere a partiti politici avversi.

Ritornando all'affermazione che tutte le confessioni religiose fossero uguali davanti alla legge la costituente ritenne che tale affermazione non potesse essere approvata in quanto avrebbe implicato da parte dello Stato un giudizio di merito circa le diverse confessioni, soprattutto alla luce del fatto che ciò che invece premesse veramente fosse il libero l'esercizio della confessione religiosa e che fosse libero con parità, tanto per quella religione che raccoglieva nel suo seno la quasi totalità dei cittadini, quanto per quelle confessioni religiose che raccoglievano una infima minoranza.

In buona sostanza l'esigenza della libertà religiosa imponeva che qualunque confessione avesse la possibilità di esercitare il proprio culto liberamente, su un piede di uguaglianza con le altre religioni.

Tale esigenza venne effettivamente soddisfatta.

Evoluzione dell'Articolo

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva il seguente comma da aggiungere al termine dell'articolo sui rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica approvato il 23 gennaio 1947 e riportato a commento dell'articolo 7:

«Le altre confessioni religiose hanno il diritto di organizzarsi secondo propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese, ove lo richieggano, con le loro rappresentanze».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 5.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti, bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale.

Le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze.

Il 12 aprile 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in pubblico o in privato atti di culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le rispettive rappresentanze».

*Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in
Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:*

Art. 10.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

*Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi
secondo i propri statuti, sempre che non contrastino con l'ordinamento giuridico
italiano.*

*I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le
relative rappresentanze.*

*Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del
Comitato di coordinamento, comunica che l'articolo viene spostato e assume
quindi il numero 8, e che le parole «sempre che» sono sostituite dalle parole «in
quanto».*

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

*Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi
secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico
italiano.*

*I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le
relative rappresentanze.*

Articolo 9

**“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura
e la ricerca scientifica e tecnica.**

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.”

In questo articolo i Costituenti intesero affermare il principio di estensione della cultura e dell'istruzione tanto da permettere a tutti i cittadini educazione ed emancipazione per il tramite del sapere, non tralasciando coloro che si fossero avviati al lavoro manuale, prevedendo nei programmi formativi delle scuole professionali una preparazione sempre più completa anche in termini umanistici.

Tutti i cittadini, anche se non in grado di giungere ai più alti livelli di istruzione, devono quindi, ricevere una formazione adeguata sul piano tecnico e umano "attraverso una pianificazione strutturale della attività scolastica".

I membri della Costituente nel vivace dibattito che precedette la stesura del presente articolo ebbero modo di chiarire che: "Al risultato desiderato potrà giungersi con la moltiplicazione delle scuole, soprattutto primarie, con l'istituzione di scuole di arte e di lavoro, con la creazione di biblioteche circolanti in tutti i villaggi. Bisogna diffondere il libro sotto qualunque forma, non importa se catechismo o libro di novelle. Bisogna educare il popolo, e l'alfabeto è lo strumento fondamentale non solo agli effetti della elevazione spirituale e politica della gente, ma anche nei riguardi della produzione economica del Paese. Con biblioteche circolanti in tutti i villaggi, con insegnanti volanti nelle campagne, si potrà ottenere l'invocata diffusione della cultura popolare. Ci sono luoghi nelle campagne, tagliati fuori dal resto del mondo, che rimarranno per parecchio tempo esclusi da ogni possibilità di insegnamento.

Tutto questo non si può fare fidando nella iniziativa di alcuni organismi od enti privati o comunali o regionali; ci vuole un diretto intervento del Governo, un piano stabilito e perseguito dal Governo attraverso i suoi organi centrali e periferici."

Val bene precisare che il grado di analfabetismo in Italia al tempo in cui fu varata la Costituzione era ancora molto elevato, intorno al 15 per cento della popolazione nazionale, rispetto a quello di Francia, Inghilterra e Germania in cui tale tasso era già da tempo intorno all'1 per cento della loro popolazione.

L'evoluzione della scuola era intesa come l'evoluzione del pensiero della società umana. Questo pensiero traeva il suo punto più alto nel concetto di libertà del metodo critico, di libertà della ricerca scientifica.

Nel dibattito venne fuori che il padre spirituale del pensiero moderno fosse Galileo, in quanto fu egli ad affermare, nel modo più drammatico, questa esigenza fondamentale della libertà della ricerca scientifica.

È per questo che, dopo la scuola d'ispirazione dogmatica, dell'età medievale, a partire dai primordi del Rinascimento la scuola si avvia verso la conquista della libertà di critica, della libertà interiore e della libertà della ricerca scientifica.

Già allora costituiva un tema importante il doloroso "andarsene" degli scienziati italiani. Gli scienziati se ne andavano dall'Italia, ora come allora, soprattutto per ragioni di trattamento economico.

Nelle intenzioni dei Costituenti si rimarcava il fatto che: "La Repubblica democratica italiana dovrà provvedere ai suoi ricercatori, dovrà provvedere a questi suoi lavoratori della mente; dovrà provvedere a questi suoi figli più eletti. Noi siamo al di fuori e al di sopra di ogni esasperato spirito nazionalistico anche dal punto di vista della rivendicazione, dinanzi al mondo delle nostre glorie scientifiche; ma noi sentiamo, però, che la tradizione italiana, che la gloria di Leonardo, quella di Galileo, la gloria di Volta e di Pacinotti, di Ferrari, e di Marconi non sono tali da poter essere dimenticate dinanzi al mondo e sentiamo ancora più che è necessario tutelarne lo spirito e la grandezza."

Il progetto della costituzione sulla scuola era fortemente meritocratico perché, mentre da un lato prevedeva una adeguata istruzione *erga omnes*, dall'altro prevedeva di aiutare i giovani migliori, anche se privi di mezzi, anzi soprattutto se privi di mezzi, a raggiungere le alte espressioni della cultura e le altissime posizioni dell'insegnamento e della ricerca scientifica ove avrebbe potuto brillare il loro genio. In quel periodo c'era la responsabilità e la convinzione che se si fosse spenta la civiltà scientifica italiana sarebbe sortito un gravissimo pregiudizio per la civiltà del mondo.

Per i Costituenti: "Il trinomio scienza, tecnica, industria si afferma sempre più, come una unità inscindibile, nelle condizioni di progresso della vita nei nostri tempi; esso è base del perfezionamento senza arresti della produzione, cioè a dire del 90 per cento del progresso tecnico. Di nessuna ricerca scientifica, anche la più astratta in apparenza, può a priori affermarsi che essa non avrà nel tempo alcun riflesso sulla economia e sulla produzione. Galileo, Keplero, Newton, eletta schiera di scienziati del XVII secolo, non intuirono forse le profonde trasformazioni che dalle loro geniali formulazioni scientifiche scaturirono, nelle ardite realizzazioni della tecnica; da Watt, a quelle di Pacinotti e Ferraris, così come nel nostro secolo la formulazione del modello atomico di Bohr, le conclusioni di Plank, e le geniali interpretazioni di De Broglie e Schrödinger erano lontane dal prevedere l'utilizzazione della

energia atomica, nelle realizzazioni industriali, che sarà a base di una nuova grande rivoluzione della civiltà meccanica nel prossimo cinquantennio, così come non possiamo ancora prevedere le conseguenze che, nel pensiero scientifico di domani, avrà il principio di Eisenberg e a quali risultanze tecniche la interpretazione statistica della meccanica potrà condurci.”

La Costituzione prevede pari dignità alla cultura, alla ricerca scientifica e alla tecnica. La cultura rappresenta il sapere, ossia quel patrimonio di conoscenze che è necessario a condividere e divulgare per arricchire ed emancipare la comunità. La ricerca invece, riguarda tutto ciò che esiste ma non è stato ancora scoperto. La tecnica, da ultimo, si avvale dei risultati della ricerca che aggiunti al sapere consentono all'uomo di realizzare quelle opere, quegli oggetti e quei servizi innovativi in grado di facilitare il disbrigo degli incombenzi quotidiani.

Per i Costituenti: “La sperimentazione tecnica, in un ruolo apparentemente più modesto e privo di splendore, esplica la sua fondamentale attività conseguendo, nei tentativi di applicazione delle conoscenze scientifiche, in una ricerca paziente, fiduciosa, la soluzione di particolari problemi che si traducono in risultati economici di singolare interesse. Prescindendo dalle scoperte fondamentali che sono il prodotto della forza creatrice del genio, il continuo progresso della tecnica è il risultato della tormentosa fatica compiuta in questi laboratori di sperimentazione da altri scopritori che rendono la scoperta del fenomeno scientifico traducibile in oggetti ad altre utilità di cui possa beneficiare il mondo della produzione od il cittadino nella vita di tutti i giorni. Si potrebbero citare, a testimonianza, numerosi esempi di nuovi metodi, nuovi tipi e nuovi cicli di produzione che dagli esperimenti di laboratorio sono passati alle grandiose applicazioni industriali, con una rapidità impressionante. La ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica fanno leva sul valore degli uomini, ma è pur vero che (per) entrambe (ci) sono anche problemi di organizzazione, di divisione di compiti, di collegamenti e di collaborazione e, specialmente, di mezzi, cose queste che insieme prevalgono sull'azione individuale: è una attrezzatura che deve essere approntata con spese che debbono considerarsi eminentemente produttive. Il concetto, che lo Stato debba intervenire in questo campo, trae anche riflesso dalla necessità di indirizzare, specialmente la sperimentazione tecnica, verso quei settori economici, dove l'interesse della collettività è maggiormente impegnato, o dove tali attività richiedono di essere coordinate.”

Il dibattito ancora attuale circa il finanziamento delle attività di ricerca non

cenna a placarsi alla luce dei prossimi piani europei di sostegno ai Paesi dell'Unione in ragione della grave crisi economica planetaria originata dalla recente pandemia.

L'investimento finalizzato all'esaltazione dell'intelletto umano non potrà che garantire beneficio allo sviluppo dei processi economici tesi all'incremento della ricchezza del Paese.

Nel dopoguerra i nostri costituenti consideravano i fondi per la ricerca dei mezzi sicuri per concorrere, in modo efficace, alla rinascita economica, e per mantenere, ancora accesa, "una fiaccola di alta civiltà nel mondo."

Il secondo comma del presente articolo evidenzia un ulteriore ruolo della Repubblica, ossia quello di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Nel corso del dibattito parlamentare c'era chi riteneva superflua una precisazione di tale tenore in quanto sostenere che i beni di carattere storico e artistico costituissero patrimonio nazionale sotto la protezione dello Stato appariva pleonastico (superfluo).

Si deve tener conto che in quel periodo era particolarmente acceso il confronto sull'autonomia regionale, che avrebbe potuto indurre il legislatore a prevedere che la regione potesse disporre liberamente dei propri monumenti.

Altra acuta osservazione riguardava il fatto che non tutti i monumenti appartenessero allo Stato.

E allora cosa sarebbe accaduto se questi beni fossero appartenuti ai privati? Chiaramente se tali beni, come ad esempio i monumenti, avessero costituito patrimonio nazionale, come avrebbero potuto essere patrimonio privato? Peraltro, la maggior parte dei monumenti nazionali sono di patrimonio privato, sia pure vincolato.

Dagli scranni dell'Assemblea Costituente si levò una voce di cui qui si riporta integralmente il contenuto: "lo ho proposto quell'articolo, accettato con voto unanime dalla Commissione, nella previsione che la raffica regionalistica avrebbe investito anche questo campo delicato del nostro patrimonio nazionale. È vano che io ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale, e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale. Al Governo non spetta soltanto la tutela delle opere d'arte, ma spetta anche il restauro monumentale, che non si fa più coi vecchi criteri empirici e fantastici, ma con criteri che riguardano,

volta per volta, le singole opere d'arte e che non si possono raccogliere in quei principi generali, ai quali dovrebbe conformarsi la regione nell'esercizio della sua potestà legislativa di integrazione e di attuazione.

Ricordo, d'altra parte, che il Governo, già da un pezzo, ha aperto la via al decentramento con l'istituzione delle Sovrintendenze generali alle Belle Arti, le quali hanno dato e danno ottimo frutto e devono, giornalmente quasi, lottare contro le esigenze locali che reclamano restauri irrazionali o demolizioni non necessarie.

Io sono incaricato di comunicare ai colleghi un voto che l'Accademia dei Lincei ha espresso nell'adunanza dell'8 febbraio, e dedicato appunto agli onorevoli Deputati dell'Assemblea Costituente:

«L'Accademia Nazionale dei Lincei, rilevando che il passaggio delle Belle Arti all'Ente Regione renderebbe inefficiente tutta l'organizzazione delle Belle Arti che risale ai primi del secolo, organizzazione che ha elevato la qualità della conservazione dei monumenti e delle opere d'arte e ha giovato a diffondere nel popolo italiano la coscienza dell'arte, fa voti perché l'Assemblea Costituente voglia modificare la proposta della Commissione dei Settantacinque che si riferisce all'Ente Regione, affinché siano conservati alla Nazione i massimi musei e gallerie d'Italia e non siano sottratti al controllo nazionale i grandi centri di scavo e di restauro ai monumenti».

Io non voglio dubitare che questo voto della più antica e gloriosa Accademia italiana, voto che corrisponde a quello già espresso unanimemente dalla prima Sottocommissione e mantenuto dal Comitato di redazione, non debba essere anche il voto vostro, onorevoli colleghi. Nel 1945 la Francia sottopose al controllo nazionale quei grandi musei provinciali che erano stati fino ad allora autonomi; e noi adesso dovremmo sottoporre all'Ente Regione i grandi musei nazionali che sono nelle varie regioni? (*Commenti*)."

Marchesi ricordava che: "La Sicilia è tutta quanta un grandioso e glorioso museo, onorevoli colleghi, e noi non dovremo permettere che interessi locali, che irresponsabilità locali abbiano a minacciare un così prezioso patrimonio nazionale. (*Vivi applausi*)." Si rispondeva che: "Lo Statuto siciliano non è definitivo; esso dovrà essere coordinato dall'Assemblea Costituente in conformità dei principi costituzionali. (*Commenti*)."

Evoluzione dell'Articolo

Il 29 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Lo Stato deve diffondere con ogni mezzo la cultura popolare e professionale e favorire in tal senso le private iniziative».

Il 30 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«I monumenti storici, artistici e naturali, a chiunque appartengano e in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, sono sotto la protezione dello Stato».

L'11 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in fase di revisione degli articoli delibera di sostituire il testo dell'articolo approvato il 30 ottobre 1946 con il seguente:

«I monumenti artistici, storici e naturali, in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e a chiunque appartengano, sono sotto la protezione dello Stato».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 29.

I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano e in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio.

Il 30 aprile 1947 l'Assemblea Costituente approva i seguenti articoli:

«Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio».

«La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 11.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Articolo 10

“L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l’extradizione dello straniero per reati politici.”

La nostra Costituzione in questo articolo dispone quale sia il rapporto tra l'ordinamento giuridico interno e le norme di diritto internazionale.

La Repubblica infatti, all'interno del proprio ordinamento giuridico ricomprende tutte le norme consuetudinarie e afferenti i principi generali di diritto internazionale anche se promananti dalla sottoscrizione di accordi pattizi. Mentre tutte le altre norme previste nei trattati internazionali, bilatelati e multilaterali, esulano da tale fattispecie e pertanto non vengono recepite dal nostro ordinamento con il medesimo automatismo.

Le regole di cui sopra valgono chiaramente anche per le Regioni in ragione del riconoscimento della potestà legislativa riconosciuta loro espressamente dalla Carta Costituzionale.

Non si poteva d'altro canto non offrire la necessaria importanza al ruolo svolto dalla comunità internazionale che comunque, aveva svolto una importante attività di pacificazione tra i popoli attraverso i propri organismi.

Peraltro, la nostra condizione di paese sconfitto che aveva patrocinato una guerra di conquista metteva l'Italia nella condizione di dover ricostruire un rapporto con gli altri stati e una credibilità internazionale che il secondo conflitto mondiale aveva comunque logorato.

Le parole di Alcide De Gasperi al cospetto dei paesi vincitori furono laconiche ma dense di significato quando nell'aprile del 1946 svolse la propria orazione facendo comprendere all'uditorio che eccezion fatta per la cortesia dei presenti tutto fosse contro l'Italia.

Già la Repubblica di Weimar prevedeva un adattamento automatico delle norme di diritto internazionale nell'ottica di un proficuo rapporto tra paesi stranieri. E fu anche a quella Costituzione, per alcuni versi molto emancipata sia con riguardo ai diritti fondamentali che alle regole democratiche, che si ispirò il legislatore nel corso della stesura della nostra Legge delle leggi.

Chiaramente proprio in virtù di tale recepimento automatico della norma laddove sorgesse un conflitto tra un atto legislativo interno e una norma di carattere internazionale riconosciuta il conflitto verrebbe risolto, in termini di corretta applicazione della prescrizione, facendo esclusivo riferimento al contenuto della norma di diritto internazionale e dichiarando la norma interna, per la parte in contrasto, costituzionalmente illegittima per violazione del presente articolo 10 di cui al primo comma.

In tal modo tutti gli ordinamenti dei singoli stati si muovono in ordine a principi

generali riconosciuti *erga omnes* e in continua evoluzione e anche dinanzi alle norme cosiddette consuetudinarie di diritto internazionale vige il medesimo dinamismo all'insegna del dialogo e della uniformità dei comportamenti tra i diversi paesi.

Il presente articolo inoltre, al terzo comma dispone che lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

La legge dello stato recentemente più volte riformata, e probabilmente soggetta a ulteriore e imminente riforma, se da un lato ha ridotto la platea degli aventi diritto alla protezione internazionale garantisce comunque, una tutela più ampia alla Convenzione di Ginevra del 1951.

La visione magnanima di molti Membri della Costituente era dettata spesso dalla loro condizione di esule o di rappresentante di minoranze nelle terre irredente. Tale condizione rafforzò non poco la volontà di concedere il diritto d'asilo a tutti coloro che non godessero nel loro Paese delle libertà democratiche previste dalla nostra Costituzione o a coloro i cui territori avessero subito devastazioni. Pertanto, rifugiati politici o profughi.

Va precisato che quando i Costituenti misero su carta la Legge delle leggi ancora non esistevano i grandi processi migratori e i conflitti sociali che ne sarebbero seguiti. Tali imprevedibili stravolgimenti hanno inevitabilmente condizionato l'opera del competente legislatore nazionale.

Un'ultima considerazione va svolta anche in merito alla precisazione costituzionale che, ancorché laconica, si è rivelata molto controversa, laddove non ammetta l'extradizione dello straniero per reati politici.

Chiaramente quando fu scritta tale norma ancora vivevano nella mente delle persone le persecuzioni operate soprattutto dai regimi totalitari che consideravano reato ogni forma di dissenso, maggiormente se organizzato.

Oggi purtroppo, avendo conosciuto l'epoca del terrorismo e della malavita organizzata, molte persone hanno cercato di mascherare odiosi delitti comuni vestendoli di menzogneri intenti politici. Tali strumentalizzazioni hanno portato nel tempo tanti paesi a mitigare soprattutto le loro azioni apertamente garantiste a protezione di delinquenti comuni che per anni hanno goduto di esagerate protezioni a fronte di crimini che nulla o poco avevano a che fare con la lotta politica.

Evoluzione dell'Articolo

Il 2 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero cui vengano negati nel proprio paese i diritti e le libertà sanciti dalla presente Costituzione, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato».

L'11 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Le norme del diritto delle genti generalmente riconosciute sono considerate parte integrante del diritto della Repubblica».

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approva i seguenti articoli:

«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

«La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero cui vengono negati nel proprio paese i diritti di libertà sanciti dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio italiano.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici».

Testi definitivi del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 3.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Art. 11.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero al quale siano negate nel proprio paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio italiano.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

L'11 aprile 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito l'effettivo esercizio dei diritti derivanti da libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica nelle condizioni stabilite dalla legge».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 7.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, comunica che l'articolo viene spostato e assume quindi il numero 9.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Articolo 11

“L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”

In questo articolo si afferma il principio dell'auto-limitazione della sovranità, visto che quasi tutte le rovine, determinate dagli eventi bellici, furono prodotte dalla protervia con cui ogni Stato volle sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità.

Dalle parole dei membri della Costituente si evinceva che per giungere a un lungo periodo di pace tra i popoli occorresse che le Nazioni si assoggettassero a norme internazionali sopraordinate.

L'obiettivo era quello di una Costituzione moderna che finalmente rompesse l'attuale cerchio di superbia e di esasperato nazionalismo, e che rappresentasse una mano tesa verso gli altri popoli, accettando da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e dall'altro riconoscendo un'autorità superiore in grado di dirimere tutte le controversie.

In quel periodo l'Italia già sedeva nei consessi internazionali per trattare una molteplicità di argomenti. Il ripudio alla guerra come strumento di offesa chiaramente diventerà uno degli argomenti principali nel corso dei trattati, pertanto, sul punto la Costituzione non poteva essere vaga e soprattutto avrebbe dovuto porre dei limiti e delle garanzie.

Dalle relazioni dei Costituenti promanava che, rinnegando la sciagurata parentesi fascista ma anche il precedente periodo monarchico liberale, l'Italia rinunciava alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli.

In quanto Stato indipendente e libero, l'Italia non consentiva, in linea di principio, limitazioni alla sua sovranità, ma si dichiarava pronta, in condizioni di reciprocità e di eguaglianza, ad accettare limitazioni volte a organizzare la solidarietà e la giusta pace fra i popoli.

D'altro canto nello spirito democratico di un popolo che ispira i suoi ordinamenti a tutte le libertà fondamentali consacrate nella Costituzione, il pensiero di una guerra di conquista non dovrebbe minimamente albergare.

Nella Costituente si discusse anche sul termine da utilizzare tra ripudio, rinuncia o condanna della guerra.

Si argomentò che il termine «rinuncia» desse l'idea di un diritto o di una facoltà. "Si rinuncia, difatti, a una facoltà o si rinuncia a un diritto". E sembrava inconcepibile che lo Stato democratico avesse il diritto di intraprendere una guerra di conquista. La condanna era il frutto invece di una sentenza quindi, di una procedura maturante dall'organo giudiziario che per come concepito dalla

Costituzione non avrebbe avuto sufficiente legittimazione popolare.

E anche qualora si fosse trattato di una condanna di natura etica, questa avrebbe diviso piuttosto che unito il popolo nella decisione finale.

Si propose quindi, per il termine ripudio. Un atto legittimo di abbandono al ricorrere di determinate condizioni.

Giova ricordare che lo Statuto Albertino, all'articolo 5, stabiliva: «Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio e altri, dandone notizia alle Camere, tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, e unendovi le comunicazioni opportune...».

Con l'evolversi delle nostre istituzioni in senso democratico, questi poteri di fatto diminuirono. Il Parlamento, guidato dalla pubblica opinione, che soprattutto si rivelava per mezzo della stampa, limitava i poteri del sovrano nei trattati di alleanza e soprattutto nella dichiarazione di guerra.

Il comando di tutte le forze di terra e di mare non era assoluto. In tempo di pace era virtualmente esercitato dai Ministri, sotto il controllo del Parlamento; in tempo di guerra il comando effettivo veniva assunto dal Capo di Stato Maggiore, la cui nomina, almeno formalmente, era fatta dal Governo.

Tuttavia il sovrano non restava estraneo alla condotta della guerra. L'educazione e la cultura che gli veniva impartita, lo rendeva idoneo a esercitare un'azione di controllo e talvolta, come avvenne nella grande guerra, a un deciso intervento, come dopo l'episodio di Caporetto.

Ogni Paese ha le proprie esigenze di carattere tecnico e politico, dipendenti anche dalla situazione geografica e dai regimi politici delle nazioni con esse confinanti. È logico che quei Paesi che hanno ai loro confini popoli turbolenti, dai quali possono temere aggressioni, giustificate talvolta dall'infatuazione messianica di apportare nuova civiltà od una particolare ideologia politica (similmente a quanto fece la Francia dopo la rivoluzione del 1789), non possono sottoporre la decisione della pace e della guerra a complesse deliberazioni di Assemblee, nelle quali facilmente si delineerebbe il contrasto tra i fautori di una nuova civiltà e coloro che a essa fossero avversi.

Nel secondo dopoguerra i sentimenti, le aspettative e le prospettive dei popoli soprattutto della sfera occidentale dell'Europa cambiarono radicalmente a fronte delle devastazioni e lacerazioni provocate dall'evento bellico e quindi, la Costituzione respirò a pieno il vento del cambiamento e la sua ispirazione

alla Costituzione francese è da ritenersi molto sfumata, ancorché costituì un linea guida. Con riguardo quindi, all'articolo, secondo il quale l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli – principio indubbiamente nobilissimo – un Costituente domandava all'Assemblea: "siamo anche noi d'accordo nel dare a esso l'interpretazione che a questo principio, sancito nella Costituzione francese dal 1789 in poi, ha dato la Francia?"

«La Francia rinuncia alle guerre di conquista». Però, sottilizzando, i giuristi e gli uomini d'arme francesi sono venuti alla conclusione che una guerra per la riconquista della Ruhr non sarebbe stata una guerra di conquista.

La guerra della Russia alla Finlandia è una guerra di difesa o una guerra di aggressione? E non è forse vero che nel patto Ribbentrop-Molotov si ritrova per lo meno una duplice e coeva volontà di aggressione?

l'America sostiene di essere stata aggredita; ma gli Stati Uniti di America mandavano carichi di armi, scortati dai loro aerei e dai loro caccia, alla belligerante Inghilterra.

invii di armi, che una nazione neutrale faceva a una nazione belligerante, sono da considerarsi una giusta o un'ingiusta guerra, una guerra di aggressione o una guerra di difesa. Praticamente tutte le guerre vinte sono giuste e tutte le guerre perdute sono ingiuste".

Alcuni membri della Costituente intendevano rinunciare a questo articolo ritenendo ridicolo che una nazione disarmata, con un esercito ridotto soltanto ai limiti di una forza di polizia, senza navi da guerra, senza fortezze, senza bomba atomica, potesse affermare di ripudiare la guerra di conquista quando non sarebbe neanche minimamente in grado di sostenerla.

Si diceva: "Dopo i verbi, veniamo ai sostantivi. Si è, in alcuni emendamenti, negata la guerra, come strumento di politica nazionale e di risoluzione delle controversie internazionali. Non dobbiamo dimenticare che la Costituzione si rivolge direttamente al popolo: e deve essere capita."

Inserire l'espressione «in condizione di parità con gli altri Stati» «favorisce la creazione e lo sviluppo di organizzazioni internazionali» dava l'idea di quale fosse l'orientamento dei Costituenti e dove riparassero al fine di scongiurare il pericolo di future guerre.

L'aspirazione alla unità europea infatti, è un principio italianissimo ben presente tra i pensatori nostrani che hanno sempre considerato l'Europa

una seconda Patria. Parve chiaro che per la garantire una pace mondiale l'ordinamento internazionale dovesse andare oltre i confini d'Europa come poi realmente accadde.

Evoluzione dell'Articolo

Il 3 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«La Repubblica rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace».

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria, non approvando gli emendamenti proposti, approva implicitamente il seguente articolo nel testo formulato dal Comitato di redazione:

«L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie a un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 4.

L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie a una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli.

Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento internazionale, che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni».

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in

Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:

Art. 8.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, comunica che l'articolo viene spostato e assume quindi il numero 10.

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Articolo 12

**“La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano:
verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.”**

Il nostro tricolore è verde, bianco e rosso e fu consacrato, 150 anni prima della Costituente, a Reggio Emilia, e da allora è sempre stato il simbolo della libertà, dell'unità e dell'indipendenza della Patria.

La bandiera della Cispadana e della Cisalpina come della gloriosissima Partenopea che già sventolava nei moti del 1821, del 1830 e del 1831, come del resto nel 1848, allorquando i delegati di Milano la imposero a Carlo Alberto.

E fu così che il tricolore divenne per i Savoia la bandiera nazionale in luogo della bandiera azzurra.

Specificazioni circa le bande e persino l'asta e gli altri ammenicoli si trovano in numerose leggi e decreti, da quelli sardi del 1848 alla legge del 25 marzo 1860, dal decreto fascista 25 novembre 1925, n. 2264, il quale specifica le varie bandiere per l'esercito, la marina e simili, sino al decreto reso all'indomani del referendum del 2 giugno del 1946.

L'azzurro dei Savoia è rimasto nello sport il colore della nostra nazionale.

Altre nazioni hanno i nostri medesimi colori, su tutte il Messico, anche se la bandiera italiana non solo utilizza una tonalità più chiara di verde, ma ha anche proporzioni diverse rispetto a quella messicana che presenta peraltro, al centro uno stemma nel quale un'aquila mangia una serpente.

Evoluzione dell'Articolo

Il 3 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«La bandiera della Repubblica italiana è verde, bianca e rossa, a tre bande verticali di eguali dimensioni».

Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

Art. 2.

La bandiera d'Italia è il «tricolore»: verde, bianco e rosso, a bande verticali di eguali dimensioni.

Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a

bande verticali di eguali dimensioni».

*Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in
Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947:*

Art. 12.

*La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre
bande verticali di eguali dimensioni.*

Testo definitivo dell'articolo:

Art. 12.

*La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre
bande verticali di eguali dimensioni.*



Enrico Michetti

Nato a Roma il 19 marzo 1966.
Cavaliere dell'Ordine al Merito
della Repubblica Italiana.
Presidente della Fondazione
Gazzetta Amministrativa della
Repubblica Italiana.

Avvocato. Cassazionista.
Docente universitario di diritto
pubblico e dell'innovazione
amministrativa.

Giornalista pubblicista.
Membro del "Comitato di Garanzia
Legalità Olimpiadi 2026" della
Regione del Veneto.

