

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

I<sup>^</sup> SOTTOCOMMISSIONE



Camera dei deputati  
RELAZIONI

Archivio storico

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**I SOTTOCOMMISSIONE**

**ARTICOLI APPROVATI**

ART. ...

La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica, 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.

ART. ...

Gli uomini, a prescindere dalle diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad 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 ed il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa.

ART. ...

Ogni uomo è soggetto di diritto. Nessuno può essere privato del proprio nome.

ART. ...

La libertà personale è inviolabile. Nessuno può esserne privato se non per atto dell'autorità giudiziaria e solo nei casi e nei modi previsti dalla legge. Il fermo o l'arresto di polizia non è ammesso che per fondato sospetto di reato e non può durare in nessun caso più di quarantotto ore. Decorso tale termine, la persona fermata o arrestata deve essere rimessa in libertà, a meno che nel frattempo non sia intervenuta denuncia all'autorità giudiziaria e questa, entro le ulteriori quarantotto ore, abbia emesso ordine o mandato di cattura.

È vietata ogni violenza fisica e morale in danno della persona fermata, arrestata o comunque detenuta.

Durante lo stato di privazione della libertà personale è garantito a tutti un trattamento umano.

ART. ...

L'innocenza dell'imputato è presunta fino alla condanna definitiva. La difesa processuale è un diritto inviolabile in ogni stato e grado di giurisdizione.

Nessuno può essere sottoposto se non a giudici precostituiti a norma di legge. Per nessun titolo e sotto nessuna denominazione possono essere create giurisdizioni straordinarie.

ART. ...

Nessuno può essere sottoposto a processo, nè punito, se non in virtù di una legge entrata in vigore anteriormente al fatto commesso e con la pena da essa prevista.

La responsabilità penale è personale.

Le sanzioni penali devono tendere alla rieducazione del condannato. La pena di morte non è ammessa. Possono farvi eccezione i Codici penali militari di guerra.

ART. ...

Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdursi se non per ordine dall'autorità giudiziaria, salvo il caso di **flagranza di reato** o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi.

Le ispezioni e le perquisizioni domiciliari debbono essere fatte in presenza dell'interessato o di persona di famiglia o, in mancanza, di due vicini facenti fede e secondo le norme stabilite dalle leggi.

ART. ...

Il cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, salvi i limiti imposti con carattere generale dalle leggi, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico. In nessun caso la legge può limitare questa libertà per motivi di carattere politico.

Il diritto di emigrare, salvi gli obblighi di legge, è garantito.

ART. ...

La libertà e la segretezza di comunicazione e di corrispondenza in qualsiasi forma sono garantite.

Può derogarsi a questa disposizione solo per motivata decisione dell'autorità giudiziaria.

La legge può stabilire limitazioni ed istituire censure per il tempo di guerra.

La divulgazione di notizie conosciute per questi tramiti è vietata.

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**I SOTTOCOMMISSIONE**

**ARTICOLI APPROVATI**

**I PRINCIPI DEI RAPPORTI CIVILI**

ART. ...

La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica, 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.

ART. ...

Gli uomini, a prescindere dalle diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad 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 ed il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa.

ART. ...

Ogni uomo è soggetto di diritto.

ART. ...

Nessuno può essere privato del proprio nome.

È vietata la concessione di titoli nobiliari. I predicati di quelli attualmente esistenti valgono soltanto come parte del nome.

ART. ...

Nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici.

La perdita della cittadinanza per altri motivi è regolata dalla legge.

ART. ...

È riconosciuto ad ogni lavoratore nei modi indicati dalla legge uno stato professionale che è fondamento di diritti.

ART. ...

La libertà personale è inviolabile. Nessuno può esserne privato se non per atto dell'autorità giudiziaria e solo nei casi e nei modi previsti dalla legge. Il fermo o l'arresto di polizia non è ammesso che per fondato sospetto di reato e non può durare in nessun caso più di quarantotto ore. Decorso tale termine, la persona fermata o arrestata deve essere rimessa in libertà, a meno che nel frattempo non sia intervenuta denuncia all'autorità giudiziaria e questa, entro le ulteriori quarantotto ore, abbia emesso ordine o mandato di cattura.

È vietata ogni violenza fisica e morale in danno della persona fermata, arrestata o comunque detenuta.

Durante lo stato di privazione della libertà personale è garantito a tutti un trattamento umano.

ART. ...

L'innocenza dell'imputato è presunta fino alla condanna definitiva. La difesa processuale è un diritto inviolabile in ogni stato e grado di giurisdizione.

Nessuno può essere sottoposto se non a giudici precostituiti a norma di legge. Per nessun titolo e sotto nessuna denominazione possono essere create giurisdizioni straordinarie.

ART. ...

Nessuno può essere sottoposto a processo, né punito, se non in virtù di una legge entrata in vigore anteriormente al fatto commesso e con la pena da essa prevista.

La responsabilità penale è personale.

Le sanzioni penali devono tendere alla rieducazione del condannato. La pena di morte non è ammessa. Possono fare eccezione i Codici penali militari di guerra.

ART. ...

Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdurvisi se non per ordine dall'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi.

Le ispezioni e le perquisizioni domiciliari debbono essere fatte in presenza dell'inte-

ressato o di persona di famiglia o, in mancanza, di due vicini facenti fede e secondo le norme stabilite dalle leggi.

ART. ...

Il cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, salvi i limiti imposti con carattere generale dalle leggi, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico. In nessun caso la legge può limitare questa libertà per motivi di carattere politico.

Il diritto di emigrare, salvi gli obblighi di legge, è garantito.

ART. ...

La libertà e la segretezza di comunicazione e di corrispondenza in qualsiasi forma sono garantite.

Può derogarsi a questa disposizione solo per motivata decisione dell'autorità giudiziaria.

La legge può stabilire limitazioni ed istituire censure per il tempo di guerra.

La divulgazione di notizie conosciute per questi frammenti è vietata.

ART. ...

Il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi è garantito.

Per le riunioni in luogo pubblico debbono essere preavvisate le autorità, le quali possono vietarle per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Le riunioni in luogo chiuso, al quale il pubblico possa accedere liberamente, non soggiacciono alle limitazioni enunciate, salva l'ipotesi di pericolo per la pubblica incolumità.

ART. ...

Il diritto di associarsi, senza autorizzazione e per fini che non contrastino con la legge penale, è riconosciuto a tutti.

Le associazioni che perseguono fini politici mediante una organizzazione militare sono vietate.

ART. ...

Il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni mediante la stampa o qualsiasi altro mezzo è garantito a tutti.

L'esercizio del diritto di libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure.

Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi dif-

ferenti dalla stampa a tutela della pubblica moralità e in vista specialmente della protezione della gioventù.

Il sequestro può essere disposto soltanto dalla autorità giudiziaria nei casi:

a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;

b) di reati per i quali la legge stabilisca il sequestro;

c) di esecuzione di una sentenza.

Per la stampa periodica, quando vi sia assoluta urgenza, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei casi:

a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;

b) di pubblicazioni oscene;

c) di quei reati per i quali tassativamente la legge sulla stampa autorizzi il sequestro preventivo.

In tali casi deve essere richiesta entro le 24 ore la convalida dell'autorità giudiziaria. Questa deve provvedere nel termine delle 48 ore successive.

Per le funzioni speciali della stampa periodica la legge dispone controlli sulle fonti di notizie e sui mezzi di finanziamento, idonei a garantire la fede pubblica.

ART. ...

I pubblici funzionari sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei diritti sanciti dalla presente Costituzione.

Lo Stato e gli enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni.

ART. ...

Le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana in armonia con le esigenze della solidarietà sociale e in modo da favorire lo sviluppo del regime democratico mediante la sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica.

La libertà è fondamento di responsabilità.

ART. ...

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 e le libertà sanciti dalla presente Costituzione ha diritto di asilo nel territorio dello Stato.

## I PRINCIPI DEI RAPPORTI SOCIALI (ECONOMICI)

ART. ...

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.

ART. ...

La remunerazione del lavoro intellettuale o tecnico o manuale deve soddisfare alle esigenze di una esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia.

Alla donna lavoratrice sono assicurati tutti i diritti che spettano al lavoratore e in particolare eguale retribuzione per eguale lavoro. Ad essa sono inoltre garantite quelle speciali condizioni che le consentano di adempiere, nello svolgimento del lavoro, la sua essenziale missione familiare.

ART. ...

Il lavoro nelle sue diverse forme è protetto dallo Stato.

Chiunque è inabile, o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato.

Tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia.

La legge protegge in modo particolare il lavoro delle donne e dei minori; stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare.

È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero.

ART. ...

Il diritto di organizzazione sindacale è garantito.

È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero.

La legge ne regola le modalità di esercizio unicamente per quanto attiene:

a) alla procedura di proclamazione;

b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione;

c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva.

ART. ...

Il diritto al riposo giornaliero, settimanale, annuale è garantito e non è rinunciabile. La legge ne regola le modalità. Le ferie annuali sono retribuite.

ART. ...

I beni economici di consumo e i mezzi di produzione possono essere in proprietà di privati, di cooperative, di istituzioni o dello Stato.

La proprietà privata, frutto del lavoro e del risparmio, viene riconosciuta al fine di garantire la libertà e lo sviluppo della persona e della sua famiglia.

Allo scopo di rendere la proprietà personale accessibile a tutti, di coordinare le attività economiche nell'interesse collettivo e di assicurare quindi in concreto il diritto al lavoro e ad una vita degna per tutti i cittadini, la legge:

determina i modi di acquisto e di trasferimento, i limiti di estensione e le modalità di godimento della proprietà privata della terra e degli altri mezzi di produzione;

riserva allo Stato, ad istituzioni, a comunità di lavoratori o di utenti la proprietà di determinate categorie di imprese aventi carattere di servizio pubblico o di monopolio di fatto;

trasferisce agli enti suddetti, mediante esproprio con indennizzo, la proprietà di determinate imprese o di determinati complessi di beni.

Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito; spetta alla legge stabilire le norme e i limiti della successione legittima, di quella testamentaria e i diritti della collettività.

ART. ...

Il lavoro e la sua partecipazione concreta nelle organizzazioni economiche sociali e politiche è il fondamento della democrazia italiana.

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**I SOTTOCOMMISSIONE**

**ARTICOLI APPROVATI**

**I PRINCIPI DEI RAPPORTI CIVILI**

ART. ...

La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica, 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.

ART. ...

Gli uomini, a prescindere dalle diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad 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 ed il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa.

ART. ...

Ogni uomo è soggetto di diritto.

ART. ...

Nessuno può essere privato del proprio nome.

È vietata la concessione di titoli nobiliari. I predicati di quelli attualmente esistenti valgono soltanto come parte del nome.

ART. ...

Nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici.

La perdita della cittadinanza per altri motivi è regolata dalla legge.

ART. ...

È riconosciuto ad ogni lavoratore nei modi indicati dalla legge uno stato professionale che è fondamento di diritti.

ART. ...

La libertà personale è inviolabile. Nessuno può esserne privato se non per atto dell'autorità giudiziaria e solo nei casi e nei modi previsti dalla legge. Il fermo o l'arresto di polizia non è ammesso che per fondato sospetto di reato e non può durare in nessun caso più di quarantotto ore. Decorso tale termine, la persona fermata o arrestata deve essere rimessa in libertà, a meno che nel frattempo non sia intervenuta denuncia all'autorità giudiziaria e questa, entro le ulteriori quarantotto ore, abbia emesso ordine o mandato di cattura.

È vietata ogni violenza fisica e morale in danno della persona fermata, arrestata o comunque detenuta.

Durante lo stato di privazione della libertà personale è garantito a tutti un trattamento umano.

ART. ...

L'innocenza dell'imputato è presunta fino alla condanna definitiva. La difesa processuale è un diritto inviolabile in ogni stato e grado di giurisdizione.

Nessuno può essere sottoposto se non a giudici precostituiti a norma di legge. Per nessun titolo e sotto nessuna denominazione possono essere create giurisdizioni straordinarie.

ART. ...

Nessuno può essere sottoposto a processo, né punito, se non in virtù di una legge entrata in vigore anteriormente al fatto commesso e con la pena da essa prevista.

La responsabilità penale è personale.

Le sanzioni penali devono tendere alla rieducazione del condannato. La pena di morte non è ammessa. Possono fare eccezione i Codici penali militari di guerra.

ART. ...

Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdursi se non per ordine dall'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi.

Le ispezioni e le perquisizioni domiciliari debbono essere fatte in presenza dell'inte-

ressato o di persona di famiglia o, in mancanza, di due vicini facenti fede e secondo le norme stabilite dalle leggi.

ART. ...

Il cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, salvi i limiti imposti con carattere generale dalle leggi, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico. In nessun caso la legge può limitare questa libertà per motivi di carattere politico.

Il diritto di emigrare, salvi gli obblighi di legge, è garantito.

ART. ...

La libertà e la segretezza di comunicazione e di corrispondenza in qualsiasi forma sono garantite.

Può derogarsi a questa disposizione solo per motivata decisione dell'autorità giudiziaria.

La legge può stabilire limitazioni ed istituire censure per il tempo di guerra.

La divulgazione di notizie conosciute per questi tramiti è vietata.

ART. ...

Il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi è garantito.

Per le riunioni in luogo pubblico debbono essere preavvisate le autorità, le quali possono vietarle per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Le riunioni in luogo chiuso, al quale il pubblico possa accedere liberamente, non soggiacciono alle limitazioni enunciate, salva l'ipotesi di pericolo per la pubblica incolumità.

ART. ...

Il diritto di associarsi, senza autorizzazione e per fini che non contrastino con la legge penale, è riconosciuto a tutti.

Le associazioni che perseguono fini politici mediante una organizzazione militare sono vietate.

ART. ...

Il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni mediante la stampa o qualsiasi altro mezzo è garantito a tutti.

L'esercizio del diritto di libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure.

Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi dif-

ferenti dalla stampa a tutela della pubblica moralità e in vista specialmente della protezione della gioventù.

Il sequestro può essere disposto soltanto dalla autorità giudiziaria nei casi:

a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;

b) di reati per i quali la legge stabilisca il sequestro;

c) di esecuzione di una sentenza.

Per la stampa periodica, quando vi sia assoluta urgenza, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei casi:

a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;

b) di pubblicazioni oscene;

c) di quei reati per i quali tassativamente la legge sulla stampa autorizzi il sequestro preventivo.

In tali casi deve essere richiesta entro le 24 ore la convalida dell'autorità giudiziaria. Questa deve provvedere nel termine delle 48 ore successive.

Per le funzioni speciali della stampa periodica la legge dispone controlli sulle fonti di notizie e sui mezzi di finanziamento, idonei a garantire la fede pubblica.

ART. ...

I pubblici funzionari sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei diritti sanciti dalla presente Costituzione.

Lo Stato e gli enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni.

ART. ...

Le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana in armonia con le esigenze della solidarietà sociale e in modo da favorire lo sviluppo del regime democratico mediante la sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica.

La libertà è fondamento di responsabilità.

ART. ...

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 e le libertà sanciti dalla presente Costituzione ha diritto di asilo nel territorio dello Stato.

## I PRINCIPI DEI RAPPORTI SOCIALI (ECONOMICI)

ART. ...

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.

ART. ...

La remunerazione del lavoro intellettuale o tecnico o manuale deve soddisfare alle esigenze di una esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia.

Alla donna lavoratrice sono assicurati tutti i diritti che spettano al lavoratore e in particolare eguale retribuzione per eguale lavoro. Ad essa sono inoltre garantite quelle speciali condizioni che le consentano di adempiere, nello svolgimento del lavoro, la sua essenziale missione familiare.

ART. ...

Il lavoro nelle sue diverse forme è protetto dallo Stato.

Chiunque è inabile, o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato.

Tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia.

La legge protegge in modo particolare il lavoro delle donne e dei minori; stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare.

È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero.

ART. ...

Il diritto di organizzazione sindacale è garantito.

È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero.

La legge ne regola le modalità di esercizio unicamente per quanto attiene:

- a) alla procedura di proclamazione;
- b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione;
- c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva.

ART. ...

Il diritto al riposo giornaliero, settimanale, annuale è garantito e non è rinunciabile. La legge ne regola le modalità. Le ferie annuali sono retribuite.

ART. ...

I beni economici di consumo e i mezzi di produzione possono essere in proprietà di privati, di cooperative, di istituzioni o dello Stato.

La proprietà privata, frutto del lavoro e del risparmio, viene riconosciuta al fine di garantire la libertà e lo sviluppo della persona e della sua famiglia.

Allo scopo di rendere la proprietà personale accessibile a tutti, di coordinare le attività economiche nell'interesse collettivo e di assicurare quindi in concreto il diritto al lavoro e ad una vita degna per tutti i cittadini, la legge:

determina i modi di acquisto e di trasferimento, i limiti di estensione e le modalità di godimento della proprietà privata della terra e degli altri mezzi di produzione;

riserva allo Stato, ad istituzioni, a comunità di lavoratori o di utenti la proprietà di determinate categorie di imprese aventi carattere di servizio pubblico o di monopolio di fatto;

trasferisce agli enti suddetti, mediante esproprio con indennizzo, la proprietà di determinate imprese o di determinati complessi di beni.

Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito; spetta alla legge stabilire le norme e i limiti della successione legittima, di quella testamentaria e i diritti della collettività.

ART. ...

Il lavoro e la sua partecipazione concreta nelle organizzazioni economiche sociali e politiche è il fondamento della democrazia italiana.

ART. ...

L'istruzione primaria, media, superiore è tra le precipue funzioni dello Stato.

Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e l'organizzazione scolastica è sotto la sua vigilanza.

Per assicurare un imparziale controllo dello svolgimento degli studi e a garanzia della collettività, la legge dispone che i titoli



legali di ammissione agli studi superiori e di abilitazione professionale siano conferiti mediante esame di Stato.

ART. ...

La scuola non statale è libera ed ha pieno diritto alla libertà di insegnamento.

ART. ...

La legge nel fissare i diritti e gli obblighi della scuola non statale o nel determinare i requisiti per la sua parificazione, deve assicurarle una libertà effettiva, e, a parità di condizioni didattiche, deve garantire agli alunni degli istituti non statali parità di trattamento.

Tutte le provvidenze statali a favore degli alunni capaci e meritevoli, a qualsiasi scuola appartengano, sono conferite mediante pubblico concorso.

ART. ...

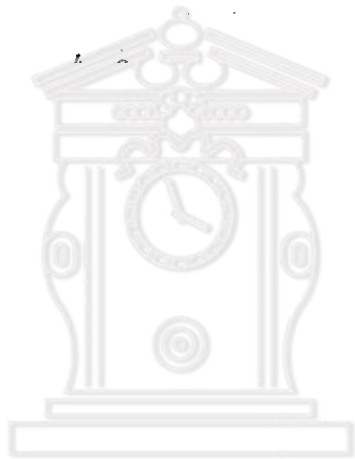
La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto.

La legge detta le norme le quali, mediante borse di studio, assegni ed altre provvidenze, garantiscono ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto.

L'insegnamento primario e post-elementare da impartire in otto anni è obbligatorio e gratuito almeno fino al 14° anno di età.

ART. ...

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



 Camera dei deputati  
Archivio storico

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**I SOTTOCOMMISSIONE**

**ARTICOLI APPROVATI**

**I PRINCIPI DEI RAPPORTI CIVILI**

ART. ...

La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica, 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.

ART. ...

Gli uomini, a prescindere dalle diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad 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 ed il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa.

ART. ...

Ogni uomo è soggetto di diritto.

ART. ...

Nessuno può essere privato del proprio nome.

È vietata la concessione di titoli nobiliari. I predicati di quelli attualmente esistenti valgono soltanto come parte del nome.

ART. ...

Nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici.

La perdita della cittadinanza per altri motivi è regolata dalla legge.

ART. ...

È riconosciuto ad ogni lavoratore nei modi indicati dalla legge uno stato professionale che è fondamento di diritti.

ART. ...

La libertà personale è inviolabile. Nessuno può esserne privato se non per atto dell'autorità giudiziaria e solo nei casi e nei modi previsti dalla legge. Il fermo o l'arresto di polizia non è ammesso che per fondato sospetto di reato e non può durare in nessun caso più di quarantotto ore. Decorso tale termine, la persona fermata o arrestata deve essere rimessa in libertà, a meno che nel frattempo non sia intervenuta denuncia all'autorità giudiziaria e questa, entro le ulteriori quarantotto ore, abbia emesso ordine o mandato di cattura.

È vietata ogni violenza fisica e morale in danno della persona fermata, arrestata o comunque detenuta.

Durante lo stato di privazione della libertà personale è garantito a tutti un trattamento umano.

ART. ...

L'innocenza dell'imputato è presunta fino alla condanna definitiva. La difesa processuale è un diritto inviolabile in ogni stato e grado di giurisdizione.

Nessuno può essere sottoposto se non a giudici precostituiti a norma di legge. Per nessun titolo e sotto nessuna denominazione possono essere create giurisdizioni straordinarie.

ART. ...

Nessuno può essere sottoposto a processo, né punito, se non in virtù di una legge entrata in vigore anteriormente al fatto commesso e con la pena da essa prevista.

La responsabilità penale è personale.

Le sanzioni penali devono tendere alla rieducazione del condannato. La pena di morte non è ammessa. Possono fare eccezione i Codici penali militari di guerra.

ART. ...

Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdursi se non per ordine dall'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi.

Le ispezioni e le perquisizioni domiciliari debbono essere fatte in presenza dell'inte-

ressato o di persona di famiglia o, in mancanza, di due vicini facenti fede e secondo le norme stabilite dalle leggi.

ART. ...

Il cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, salvi i limiti imposti con carattere generale dalle leggi, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico. In nessun caso la legge può limitare questa libertà per motivi di carattere politico.

Il diritto di emigrare, salvi gli obblighi di legge, è garantito.

ART. ...

La libertà e la segretezza di comunicazione e di corrispondenza in qualsiasi forma sono garantite.

Può derogarsi a questa disposizione solo per motivata decisione dell'autorità giudiziaria.

La legge può stabilire limitazioni ed istituire censure per il tempo di guerra.

La divulgazione di notizie conosciute per questi tramiti è vietata.

ART. ...

Il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi è garantito.

Per le riunioni in luogo pubblico debbono essere preavvisate le autorità, le quali possono vietarle per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Le riunioni in luogo chiuso, al quale il pubblico possa accedere liberamente, non soggiacciono alle limitazioni enunciate, salva l'ipotesi di pericolo per la pubblica incolumità.

ART. ...

Il diritto di associarsi, senza autorizzazione e per fini che non contrastino con la legge penale, è riconosciuto a tutti.

Le associazioni che perseguono fini politici mediante una organizzazione militare sono vietate.

ART. ...

Il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni mediante la stampa o qualsiasi altro mezzo è garantito a tutti.

L'esercizio del diritto di libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure.

Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi dif-

ferenti dalla stampa a tutela della pubblica moralità e in vista specialmente della protezione della gioventù.

Il sequestro può essere disposto soltanto dalla autorità giudiziaria nei casi:

a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;

b) di reati per i quali la legge stabilisca il sequestro;

c) di esecuzione di una sentenza.

Per la stampa periodica, quando vi sia assoluta urgenza, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei casi:

a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;

b) di pubblicazioni oscene;

c) di quei reati per i quali tassativamente la legge sulla stampa autorizzi il sequestro preventivo.

In tali casi deve essere richiesta entro le 24 ore la convalida dell'autorità giudiziaria. Questa deve provvedere nel termine delle 48 ore successive.

Per le funzioni speciali della stampa periodica la legge dispone controlli sulle fonti di notizie e sui mezzi di finanziamento, idonei a garantire la fede pubblica.

ART. ...

I pubblici funzionari sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei diritti sanciti dalla presente Costituzione.

Lo Stato e gli enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni.

ART. ...

Le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana in armonia con le esigenze della solidarietà sociale e in modo da favorire lo sviluppo del regime democratico mediante la sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica.

La libertà è fondamento di responsabilità.

ART. ...

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 e le libertà sanciti dalla presente Costituzione ha diritto di asilo nel territorio dello Stato.

## I PRINCIPII DEI RAPPORTI SOCIALI (ECONOMICI)

ART. ...

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

ART. ...

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.

ART. ...

È riconosciuto ad ogni lavoratore, nei modi indicati dalla legge, uno stato professionale che è fondamento di diritto.

ART. ...

La remunerazione del lavoro intellettuale o tecnico o manuale deve soddisfare alle esigenze di una esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia.

Alla donna lavoratrice sono assicurati tutti i diritti che spettano al lavoratore e in particolare eguale retribuzione per eguale lavoro. Ad essa sono inoltre garantite quelle speciali condizioni che le consentano di adempiere, nello svolgimento del lavoro, la sua essenziale missione familiare.

ART. ...

Il lavoro nelle sue diverse forme è protetto dallo Stato.

Chiunque è inabile, o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato.

Tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia.

La legge protegge in modo particolare il lavoro delle donne e dei minori, stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare.

È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero.

ART. ...

Il diritto di organizzazione sindacale è garantito.

È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero.

La legge ne regola le modalità di esercizio unicamente per quanto attiene:

- a) alla procedura di proclamazione;
- b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione;
- c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva.

ART. ...

Il diritto al riposo giornaliero, settimanale, annuale è garantito e non è rinunciabile. La legge ne regola le modalità. Le ferie annuali sono retribuite.

ART. ...

Lo Stato assicura il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera. La legge stabilisce i modi e i limiti di applicazione del diritto.

ART. ...

I beni economici di consumo e i mezzi di produzione possono essere in proprietà di privati, di cooperative, di istituzioni o dello Stato.

La proprietà privata, frutto del lavoro e del risparmio, viene riconosciuta al fine di garantire la libertà e lo sviluppo della persona e della sua famiglia.

Allo scopo di rendere la proprietà personale accessibile a tutti, di coordinare le attività economiche nell'interesse collettivo e di assicurare quindi in concreto il diritto al lavoro e ad una vita degna per tutti i cittadini, la legge:

determina i modi di acquisto e di trasferimento, i limiti di estensione e le modalità di godimento della proprietà privata della terra e degli altri mezzi di produzione;

riserva allo Stato, ad istituzioni, a comunità di lavoratori o di utenti la proprietà di determinate categorie di imprese aventi carattere di servizio pubblico o di monopolio di fatto;

trasferisce agli enti suddetti, mediante esproprio con indennizzo, la proprietà di determinate imprese o di determinati complessi di beni.

Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito; spetta alla legge stabilire le norme

e i limiti della successione legittima, di quella testamentaria e i diritti della collettività.

ART. ...

Il lavoro e la sua partecipazione concreta nelle organizzazioni economiche sociali e politiche è il fondamento della democrazia italiana.

## I PRINCIPII DEI RAPPORTI SOCIALI (CULTURALI)

ART. ...

L'arte e la scienza sono libere e liberi sono i loro insegnamenti.

Ogni cittadino ha il diritto di ricevere una adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della propria personalità e per l'adempimento dei compiti sociali.

ART. ...

L'istruzione primaria, media, superiore è tra le precipue funzioni dello Stato.

Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e l'organizzazione scolastica è sotto la sua vigilanza.

Per assicurare un imparziale controllo dello svolgimento degli studi e a garanzia della collettività, la legge dispone che i titoli legali di ammissione agli studi superiori e di abilitazione professionale siano conferiti mediante esame di Stato.

ART. ...

La scuola non statale è libera ed ha pieno diritto alla libertà di insegnamento.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi della scuola non statale o nel determinare i requisiti per la sua parificazione, deve assicurarle una libertà effettiva, e, a parità di condizioni didattiche, deve garantire agli alunni degli istituti non statali parità di trattamento.

Tutte le provvidenze statali a favore degli alunni capaci e meritevoli, a qualsiasi scuola appartengano, sono conferite mediante pubblici concorsi.

ART. ...

La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto.

La legge detta le norme le quali, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, garantiscono ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto.

L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito almeno fino al 14° anno di età.

ART. ...

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

ART. ...

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

## LA FAMIGLIA.

ART. ...

La famiglia è una società naturale e come tale lo Stato ne riconosce i diritti e la tutela allo scopo di assicurare l'adempimento della sua missione e insieme la saldezza morale e la prosperità della nazione.

ART. ...

La Repubblica, con appropriate misure economiche, facilita ad ogni cittadino bisognoso la costituzione di una famiglia e l'adempimento degli oneri familiari, soprattutto se si tratti di famiglie numerose.

ART. ...

Il matrimonio è basato sul principio della uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ai quali spettano il diritto e il dovere di alimentare, istruire ed educare la prole.

Nei casi di provata incapacità morale ed economica dei coniugi, lo Stato provvede in modo da assicurare l'adempimento di tali compiti.

ART. ...

Lo Stato provvederà ad una adeguata protezione morale e materiale della maternità, dell'infanzia e della gioventù, istituendo e favorendo gli organismi necessari a tale scopo.

ART. ...

La legge detta le norme per la efficace protezione dei figli nati fuori del matrimonio.

ART. ...

La legge regola la condizione giuridica dei coniugi, allo scopo di garantire l'indissolubilità del matrimonio e l'unità della famiglia.

## I PRINCIPII DEI RAPPORTI POLITICI

ART. ...

Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di uguaglianza.

La legge regola l'esercizio di questo diritto e ne stabilisce le limitazioni derivanti da incapacità naturali o legali.

ART. ...

Il voto deve essere uguale, libero, segreto e personale ed è un dovere civico e morale del cittadino.

ART. ...

Tutti i cittadini di entrambi i sessi possono accedere alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà, secondo norme stabilite per legge.

Per l'adempimento delle funzioni pubbliche ogni cittadino ha diritto di disporre del

tempo necessario e di non essere privato del suo posto di lavoro.

ART. ...

La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio.

L'adempimento degli obblighi militari non può pregiudicare la posizione di lavoro del cittadino né l'esercizio dei diritti politici.

Nell'ordinamento dell'esercito deve riflettersi lo spirito democratico dello Stato Italiano.

ART. ...

Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non per legge.

ART. ...

Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del paese.

È proibita la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del partito fascista.

ART. ...

Ogni cittadino può rivolgere petizioni al Parlamento per chiedere provvedimenti legislativi o esprimere comuni necessità.

Il Parlamento provvede a norma del proprio Regolamento.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

#### del deputato **BASSO LELIO**

SULLE

**Libertà civili**

#### ART. 1.

Nessuno può essere privato della libertà personale se non per atto della autorità giudiziaria, nei casi e nei modi previsti dalla legge.

La privazione della libertà personale può essere disposta anche dall'autorità di pubblica sicurezza; tuttavia in questo caso l'individuo non può essere trattenuto per più di 48 ore, a meno che entro tale termine non sia intervenuta denuncia all'autorità giudiziaria, e questa non la abbia convalidata, con proprio atto motivato, entro le successive ulteriori 48 ore. La convalida deve essere ripetuta periodicamente, secondo quanto dispongono le leggi.

E vietato sottoporre l'individuo privato della libertà personale a trattamenti brutali e a costrizioni morali e materiali.

#### ART. 2.

L'imputato è presunto innocente, fino a che un atto dell'autorità giudiziaria non lo abbia dichiarato colpevole.

La norma penale non può essere retroattiva; nessuno può essere sottoposto se non a giudici precostituiti.

Le sanzioni detentive devono tendere alla rieducazione del colpevole. La pena di morte non è ammessa se non nei codici penali militari di guerra. Non possono istituirsi pene crudeli; sono vietate le sanzioni collettive.

Con i due precedenti articoli si regola la libertà personale, secondo quei criteri informativi che sono ormai accolti in tutte le Costituzioni moderne. Si è avuto unicamente cura di dare ad essi un contenuto il più possibile esatto e preciso, in modo che l'azione

bilità del diritto di libertà personale — regolata dal successivo articolo 11 — sia non un nome vuoto, ma una effettiva realtà.

Il termine di 48 ore più 48, stabilito per l'arresto o per il fermo di polizia, costituisce un termine medio tra quello di otto o dieci giorni di alcune Costituzioni, e quello di 24 ore, proprio di altre.

All'articolo 2 viene esplicitamente data veste costituzionale ai principi di irretroattività delle norme penali, e di non sottrazione ai giudici precostituiti al compimento del fatto (così detti giudici naturali, secondo una locuzione di gergo). La norma relativa al divieto di giudici speciali troverà più idonea sede nella parte relativa al potere giudiziario.

Necessario appare il comma in cui è detto che le pene detentive debbono aver scopo rieducativo: ciò per far cadere molte norme di diritto penitenziario oggi superate dai tempi.

#### ART. 3.

Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdursi se non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato, o altri casi eccezionali, tassativamente regolati dalle leggi, per necessità di ordine pubblico.

Le ispezioni e le perquisizioni domiciliari debbono essere fatte in presenza dell'interessato o di persona di famiglia o, in mancanza, di due vicini facenti fede; e secondo le forme stabilite dalle leggi.

Anche questa norma ha contenuto preciso, in vista dell'azionabilità del diritto di libertà domiciliare. Per il resto essa riproduce con lievi varianti la formulazione della Commissione del Ministero per la costituente, alla cui relazione si rinvia per la motivazione.

#### ART. 4.

Ogni cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvi i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico.

Con questa norma vengono stabilite le libertà dette di residenza e di circolazione. Non pare il caso di sancire costituzionalmente il diritto a non essere estradato, che non è accolto, nelle legislazioni moderne, se



non per i reati politici (eccettuati alcuni pochi casi) e che non ha carattere costituzionale.

Neppure è necessario dare formulazione costituzionale alla così detta libertà di emigrazione, che appare piuttosto come un corollario di tutti i diritti di libertà nel loro insieme, e di alcuni di essi in particolare, e che è quindi un *implicitum*. Egualmente deve dirsi per la libertà professionale, che oltre tutto va posta in relazione con le norme che saranno stabilite in materia di lavoro.

#### ART. 5.

Nessuno può essere privato della cittadinanza come sanzione, anche indirettamente, di carattere politico.

È l'unica parte del diritto di cittadinanza che appaia idonea a rivestire carattere costituzionale. Non è nelle nostre tradizioni dar rilievo costituzionale a quanto riflette la cittadinanza, né ricorro per noi quei presupposti che altrove — Stati plurinazionali dell'Europa orientale e balcanica — ne hanno consigliato l'assunzione in rilevanza costituzionale.

Data poi la complicazione inerente allo *status* di cittadinanza, propria di tutte le legislazioni moderne, si sarebbe piuttosto imbarazzati nello scegliere delle statuizioni costituzionali, a meno che non si vogliano porre numerose e particolareggiate norme in materia, il che però appesantirebbe inutilmente la Costituzione.

#### ART. 6.

La libertà e la segretezza di comunicazione e corrispondenza sono garantite. Solo in tempo di guerra e in casi tassativamente regolati possono essere stabilite limitazioni e istituite censure. Tuttavia la divulgazione di notizie, conosciute per questi tramiti, è punita dalla legge.

Anche per questa norma è stato seguito il criterio che ha prevalso nella Commissione del Ministero per la costituente, alla cui relazione si invia per i motivi. Le sanzioni a tutela di tale libertà dovranno essere particolarmente rigorose.

#### ART. 7.

Ognuno è libero di professare la propria fede religiosa, e di manifestare le proprie convinzioni politiche, sociali, filosofiche e

scientifiche, e può porre in essere ogni atto d'ordine a diffondere le proprie credenze e opinioni, purché non leda i diritti altrui. Nessuna differenza può farsi tra gli individui in base alla religione e alle opinioni politiche, sociali, filosofiche e scientifiche. Nessun limite può porsi alla libertà di coscienza.

L'esercizio di ogni culto è libero.

Nessun limite può porsi alla libertà di coscienza, che dev'essere in ogni tempo e luogo azionabile, verso qualunque autorità.

Sembra opportuno disciplinare in questa sede la libertà di religione e di culto, anziché rinviarla alla norma relativa ai rapporti tra Stato e Chiesa, se dovrà esservi. Non appare invece necessario scendere a specificazioni delle varie estrinsecazioni della libertà di coscienza, di religione e di culto, come fanno alcune costituzioni, in ordine, per esempio, al giuramento, ai rapporti di lavoro, al servizio militare, ecc., poiché queste specificazioni per un lato non sono complete, onde danno luogo a difficoltà interpretative per i casi non enunciati; per un altro sono superflue, in quanto conseguenze immediate e dirette del principio enunciato.

#### ART. 8.

In nessun caso possono essere impedita le riunioni pacifiche e senza armi in luogo privato. Di quelle in luogo pubblico debbono essere preavvisate le autorità, le quali possono vietarle, ma solo per comprovate ragioni di sicurezza pubblica e di sanità.

#### ART. 9.

Tutti i cittadini, senza autorizzazione preventiva, possono liberamente associarsi per il raggiungimento di scopi considerati leciti per i singoli dalle leggi penali. Non sono consentite le associazioni a tipo militare.

Il regime patrimoniale delle associazioni è regolato dalla legge.

Anche a questa norma è stato dato un contenuto tale da consentire una piena e rapida azionabilità. Per essa si è seguita l'indicazione della Commissione ministeriale.

#### ART. 10.

La libertà di esposizione del pensiero mediante la stampa non può essere limitata da autorizzazioni e censure. Il sequestro può essere disposto solo dall'autorità giudiziaria.

Tuttavia per la stampa periodica, può procedersi a sequestro senza atto dell'autorità giudiziaria in caso di assoluta urgenza, e solo per violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto e per quei reati tassativamente elencati dalla legge. Il sequestro deve essere convalidato dall'autorità giudiziaria. Per le funzioni speciali proprie della stampa periodica, la legge prescrive severe pene per i reati commessi mediante la stessa, e cautele amministrative idonee a garantire la fede pubblica.

Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa.

In questa norma è condensata la disciplina — anch'essa concreta — della libertà di stampa e di pensiero, secondo le indicazioni della Commissione del Ministero della Costituente. Una legge speciale costituzionale sulla stampa stabilirà poi la disciplina amministrativa della stampa periodica, le forme dei procedimenti penali inerenti alla stampa, nonché i reati e le pene che riguardano la stampa, pene che, secondo quanto avviene negli Stati Uniti di America e in Gran Bretagna, dovranno essere particolarmente severe.

Troverà in questa legge disciplina più acconcia che nella costituzione quanto riflette alcune misure che oggi reclama una gran parte della pubblica opinione, quale la pubblicità dei fondi e dei bilanci dei quotidiani, l'indicazione dei titolari delle aziende giornalistiche, l'indicazione delle fonti delle notizie e la disciplina delle agenzie di stampa; in una parola tutto ciò che concorre a garantire il gran pubblico dei lettori, e quindi la pubblica opinione, contro le notizie false o deformate; misure già in atto in paesi di alta civiltà, quali quelli scandinavi e anglosassoni.

L'ultima parte dell'articolo si riferisce soprattutto al cinema, alla radio, agli spettacoli, ecc., manifestazioni di pensiero e di arte per le quali da alcuni si reclama l'opportunità di porre in atto misure atte a difendere la pubblica moralità. Queste misure saranno eventualmente stabilite in apposite leggi, essendo sufficiente nella costituzione la tutela contro atti arbitrari del potere esecutivo, dei quali abbiamo avuto numerosi esempi in passato.

#### ART. 11.

Le violazioni dolose o colpose dei diritti di libertà stabiliti negli articoli da 1 a 10, comportano il diritto del cittadino ad avere dallo

Stato la riparazione in forma specifica e, ove impossibile, il risarcimento dei danni.

Il funzionario o i funzionari dello Stato che hanno violato i diritti di libertà sono responsabili di fronte allo Stato e di fronte ai cittadini, secondo quanto stabilisce la legge.

Solo azionando i diritti di libertà, è possibile dare ad essi quella piena tutela, che è nei voti di tutti, e che finora resta frammentata o limitata all'ambito delle norme penali. Stabilendo la responsabilità civile dello Stato (1ª parte), e rinviando alla legge speciale per la responsabilità dei funzionari — non essendo opportuno che la costituzione vada oltre l'affermazione del principio generale — non si fa che portare lo Stato su quel piano in cui, fin dal periodo romano, si trovano tutti i privati. Analoghi principi vigono in Inghilterra, ove la responsabilità statale è del tutto identica a quella di qualunque privato.

#### ART. 12.

Qualora, nell'esercizio di un'attività lecita, i pubblici poteri arrechino ai cittadini un nocumento materiale di ragguardevole entità — commisurata al patrimonio del danneggiato — essi sono tenuti a versare una riparazione a titolo di solidarietà nazionale. La legge disciplina la forma di questa responsabilità.

La responsabilità dello Stato per atti legittimi trova oggi attuazione in molte leggi speciali, ed è, sia pure timidamente, riconosciuta dalla giurisprudenza. È necessario che essa trovi statuizione e dignità costituzionale, con la formulazione su riportata, che la contiene in modo generale e generico.

#### ART. 13.

Tutti gli italiani sono eguali dinanzi alla legge, senza differenza di sesso, di opinione politica, di fede religiosa e di altre condizioni.

La donna ha gli stessi diritti civili e politici dell'uomo e gli stessi obblighi, nei limiti delle sue capacità naturali.

I titoli nobiliari sono aboliti né possono essere più concessi; i predicati di quelli attualmente esistenti divengono parte integrante del nome, secondo quanto dispone la legge.

#### ART. 14.

Spetta alla collettività eliminare quegli ostacoli d'ordine sociale ed economico che, limitando la libertà e l'eguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana, e il pieno sviluppo fisico e intellettuale, morale e materiale di essa.

Queste due norme non vanno certo collocate a questo punto; ma o al principio di tutta la ripartizione relativa ai rapporti tra pubblici poteri e cittadini, oppure al principio della parte — anche se di fatto poi non formalmente delimitata — dedicata ai principi di libertà ed eguaglianza nel campo sociale ed economico.

La prima di queste norme non solleva osservazioni particolari, potendosi ritenere di universale accettabilità; per i titoli nobiliari si propone di seguire il criterio che già si seguì a Weimar, con buoni risultati. Quanto attiene agli ordinamenti detti cavallereschi — ordini cavallereschi e onorificenze — trova sede più idonea nella parte propria dell'organizzazione dello Stato, essendo da presumere che essa rientrerà nella competenza di un qualche organo costituzionale.

La seconda è una norma nuova, non esistendo in alcuna costituzione. È una norma-principio, che viene a costituire poi la chiave di tutte quelle altre norme, che la Costituzione conterrà, attinenti al lavoro, all'impresa, alla proprietà, ai servizi pubblici. Sotto tale aspetto essa appare particolarmente consigliabile, e dà alla Costituzione una chiarezza di inquadratura e una solidità di base che altrove non è riscontrabile.

**AVVERTENZA.** — Qualora nella parte della Costituzione che regolerà l'organizzazione costituzionale venga posta una norma sulle situazioni di guerra e di emergenza, dovranno modificarsi gli articoli di questo schema nei quali a tali situazioni si fa riferimento.

Questa norma appare molto opportuna; essa potrebbe disciplinare in primo luogo i rapporti tra legislativo ed esecutivo, col verificarsi di situazioni di guerra o emergenza. In secondo luogo il regime dei diritti pubblici del cittadino, stabilendone restrizioni da un lato, ma anche geranzie adeguate — da far valere eventualmente in periodo successivo — dall'altro.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

del deputato **GIORGIO LA PIRA**

SUI

**PRINCIPII RELATIVI AI RAPPORTI CIVILI**

#### I.

#### INTRODUZIONE

##### 1.

**DEVE ESSERE PREMESSA NELLA COSTITUZIONE  
UNA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO?**

Il problema sorge dal fatto che alcune Costituzioni recenti (Austria 1920, Lettonia 1932, Polonia 1935) mancano di tale premessa: e ne mancano per la ragione che gli essenziali e tradizionali diritti dell'uomo sono in esse considerati come il presupposto tacito ed ineliminabile di ogni costituzione.

Diverso è il caso per la nuova Costituzione italiana: essa è necessariamente legata alla dura esperienza dello stato «totalitario», il quale non si limitò a violare questo o quel diritto fondamentale dell'uomo: negò in radice l'esistenza di diritti originari dell'uomo, anteriori allo stato: esso anzi, accogliendo la teoria dei «diritti riflessi», fu propugnatore ed esecutore di questa tesi: — non vi sono, per l'uomo, diritti naturali ed originari; vi sono soltanto concessioni, diritti riflessi: queste «concessioni» e questi «diritti riflessi», possono essere in qualunque momento totalmente o parzialmente ritirati, secondo il beneplacito di colui dal quale soltanto tali diritti derivano, lo Stato.

Da qui la radicale inversione del rapporto individuo-Stato quale era stato costruito nelle Costituzioni di tipo occidentale: non più la struttura costituzionale e politica dello Stato in funzione dell'individuo e dei diritti naturali dell'individuo, ma, all'opposto, i diritti riflessi dell'individuo in funzione della struttura costituzionale e politica dello Stato.

Non lo Stato per l'uomo, ma l'uomo per lo Stato: la dottrina egheliana otteneva una integrale trascrizione nell'esperienza costituzionale e politica dello Stato fascista e nazista.

Veniva così in radice annullata la fondamentale conquista giuridica e politica della civiltà cristiana.

Lo Stato totalitario fu essenzialmente una crisi totale del valore della persona quale era stato elaborato, sui dati dell'evangelo e della più alta meditazione umana, durante tutto il corso della civiltà cristiana: una crisi di natura metafisica prima — con la riduzione della persona ad un momento accidentale della sostanza statale (Hegel) — e di natura giuridica e politica poscia: negato ogni valore trascendente e perciò originario dell'uomo, ed assorbito l'uomo nella «sostanza» collettiva (lo Stato), non poteva non derivarne, per una ineluttabile conseguenza, la negazione radicale di diritti naturali, inviolabili da parte dello Stato.

Se non esiste nessuna anteriorità metafisica dell'individuo rispetto allo Stato e se, anzi, è proprio lo Stato a possedere questa anteriorità metafisica rispetto all'individuo, come è sostenibile l'esistenza di diritti originari dell'uomo che facciano da limite alla «assoluta» sovranità dello Stato? Se lo Stato è il *prius* e l'individuo è il *posterius*, la teoria della sovranità assoluta e dei diritti riflessi ha un fondamento incrollabile.

Crisi giuridico-politica e crisi metafisica della persona si richiamano come l'effetto richiama la causa: in questa duplice crisi sta l'essenza dello stato totalitario e, quindi, del fascismo e del nazismo.

Quale compito viene dunque affidato alla nuova Costituzione italiana perché sia almeno costituzionalmente superata questa crisi?

La risposta è evidente: riaffermare solennemente i diritti naturali — imprescrittibili, sacri, originari — della persona umana e costruire la struttura dello Stato in funzione di essi. *Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato*: ecco la premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico.

Il preambolo della Dichiarazione del 1789 (ripetuto nella Costituzione del 1793) possiede oggi, per tutta l'Europa, una attualità singolare: esso dice: «I rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, la dimenticanza o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le sole cause delle sventure pubbliche e della corruzione dei governi, hanno stabilito di esporre, in una Dichiarazione solenne, i diritti naturali, inalienabili, e sacri dell'uomo, affinché questa Dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro continuamente i loro diritti e i loro doveri;

affinché gli atti del potere legislativo e quelli del potere esecutivo, potendo essere in ogni momento paragonati con il fine di ogni istituzione politica, siano più rispettati; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su principi semplici ed incontestabili si rivolgano sempre al mantenimento della Costituzione ed alla felicità di tutti ».

Ebbene: la Dichiarazione dei diritti nella nostra nuova Costituzione deve avere appunto questa funzione: indicare quale è il fine di ogni istituzione politica: mostrare, cioè, che lo Stato deve costruirsi in vista della persona e non viceversa: ed indicare, con quanta più precisione e completezza è possibile, quali sono questi diritti essenziali ed originari dell'uomo, alla tutela dei quali deve volgersi l'apparato costituzionale e politico dello Stato. Ma per dare un solido fondamento a questa sua finalità giuridica e politica, la costituzione non può trascurare un'affermazione metagiuridica e metapolitica del valore della persona: esistono dei diritti naturali dell'uomo, esiste una anteriorità dell'uomo rispetto allo Stato, l'uomo ha valore di fine e non di mezzo perché la natura dell'uomo è spirituale e trascende, quindi, tutti i valori del tempo.

Questa radice spirituale e religiosa dell'uomo è la base sulla quale soltanto è possibile solidamente costruire l'edificio dei diritti naturali, sacri ed imprescrittibili. Se questa base manca o crolla (crisi metafisica della persona) anche l'edificio che vi poggia viene a rovina (crisi giuridica e politica della persona): e quando questo edificio crolla — quando, cioè, le due crisi solidali della persona si verificano — lo stato totalitario prende ineluttabilmente il posto dello stato democratico.

Concludendo: proprio perché la nuova Costituzione dello Stato democratico italiano deve energicamente riaffermare i valori della democrazia in opposizione ai principi dello Stato totalitario, è necessario premettere alla Costituzione — come, del resto, fanno la stragrande maggioranza degli stati — una solenne Dichiarazione dei diritti dell'uomo. E per dare intrinseca solidità a questi diritti, la Dichiarazione deve anche procedere ad un'affermazione relativa alla natura spirituale e trascendente della persona.

## 2.

E qui sorge un secondo problema: *quali sono i diritti essenziali della persona verso la protezione dei quali deve dirigersi la struttura costituzionale e politica dello Stato?*

Bisogna limitarsi alla riaffermazione di quei diritti naturali di eguaglianza e di libertà (civili e politiche) contenuti nelle Carte costituzionali americane e francesi? O, invece, accanto a questi diritti, cosiddetti individuali, bisogna affermare i cosiddetti diritti sociali che sono per la persona altrettanto essenziali quanto i primi? La risposta è evidente: la grave lacuna che si trova nelle Costituzioni precedenti va eliminata.

Senza la tutela dei diritti sociali — diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza, ecc. — la libertà e l'indipendenza della persona non sono effettivamente garantite:

Da qui la necessità di integrare il sistema dei diritti della persona, introducendo in esso quel gruppo di diritti sociali che ormai appaiono, anche se diversamente configurati, in tutte le Costituzioni recenti (da quella di Weimar a quella sovietica del 1936, a quella spagnuola, irlandese, jugoslava, sino al recentissimo progetto di costituzione francese) (cfr. PERGOLESI, *Orientamenti sociali delle costituzioni contemporanee 1946*; MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, II edizione, Paris, 1936).

L'introduzione di questi diritti sociali nel sistema dei diritti essenziali della persona importa dei mutamenti strutturali dell'ordinamento giuridico, economico e politico derivato dai principi incompleti del 1789: soltanto questi mutamenti sociali — che sono richiesti da una concezione sostanzialmente democratica dello Stato — permetteranno l'attuazione di tali diritti e renderanno così effettiva l'autonomia e l'indipendenza anche politica della persona.

Ed ecco, infine, sorgere — a proposito di questi mutamenti strutturali da introdurre nell'ordinamento giuridico, economico e politico creato coi principi del 1789, ed a proposito del sistema integrale dei diritti della persona — il seguente fondamentale problema: *quando si parla di diritti essenziali della persona e di sistema integrale dei diritti essenziali della persona, ci si deve riferire unicamente — come si fece nella Dichiarazione del 1789 ed in quelle successive — ai diritti delle singole persone?*

Si deve cioè continuare ad ammettere quella concezione atomistica che contrappone disorganicamente i singoli allo Stato, senza tener conto delle comunità naturali che sono la inevitabile e provvida mediazione fra lo Stato ed i singoli?

O, invece — accogliendo la concezione organica della società che vede frapposte organicamente e progressivamente fra i singoli e lo Stato le comunità naturali attraverso le quali

*la personalità umana ordinatamente si svolge - bisogna includere nel sistema integrale dei diritti della persona anche i diritti essenziali di queste comunità naturali?* Bisogna cioè affermare che come non può aversi una effettiva libertà civile e politica della persona senza la tutela dei diritti sociali, così questa effettiva libertà non può aversi senza la tutela dei diritti essenziali delle comunità? Cioè: il sistema integrale dei diritti essenziali dell'uomo, esige o no che siano solidamente affermati tanto i diritti individuali quanto quelli sociali e quelli delle comunità?

Per noi la risposta non ammette dubbi: i diritti essenziali della persona umana non sono rispettati - e lo Stato, perciò, non attua i fini per i quali è costruito - se non sono rispettati i diritti della comunità, familiare, della comunità religiosa, della comunità di lavoro, della comunità locale, della comunità nazionale: perché la persona è necessariamente membro di ognuna di queste comunità, e ne possiede lo *status*: la violazione dei diritti essenziali di queste comunità costituisce una violazione dei diritti essenziali della persona umana ed indebolisce o addirittura rende illusoria quelle affermazioni di libertà, di autonomia e consistenza sociale che sono contenute nelle dichiarazioni dei diritti.

Si pensi, per portare un esempio di fondamentale importanza, alla portata essenziale che hanno per la tutela dei diritti economici le associazioni dei lavoratori: se l'esistenza di tali associazioni fosse vietata o se ne fosse ostacolato lo sviluppo non si avrebbe, come ripercussione necessaria, un radicale indebolimento dei diritti vitali della persona? Che senso avrebbe - per passare ad altro esempio - proclamare la libertà di professare un culto se se ne impedisse poscia la struttura associativa? E come sarebbero tutelati i diritti dei singoli se non sono tutelati quelli della comunità familiare, di cui essi sono membri?

Le proporzioni del problema qui posto sono molto vaste: esse toccano quella inesatta valutazione della libertà individuale - frutto di concezioni filosofiche errate (illuminismo, Rousseau) e di interessi immediati di classe (terzo Stato) - che ispira la Dichiarazione del 1789. Da allora due concezioni opposte, ma ambedue inficiate dallo stesso errore, hanno definito i rapporti fra l'individuo e lo Stato; nell'una (atomistica), gli individui si contrappongono allo Stato come singoli, rivendicando i loro assoluti diritti di libertà; nell'altra (totalitaria) lo Stato nega ogni originaria libertà dei singoli e si pone

come unico centro creatore di diritti e di funzioni.

Nell'una concezione e nell'altra non v'è posto per un pluralismo di ordinamenti sociali che permetta alla persona un graduale e progressivo svolgimento della sua libertà.

Ebbene: è proprio questa diversa concezione pluralista - pluralismo economico, giuridico, politico - la concezione che corrisponde alla struttura organica del corpo sociale. Perché la realtà di questo corpo sociale non è costituita soltanto di singole persone: le persone sono naturalmente raggruppate in tanti organismi che sono elementi essenziali e perciò ineliminabili del corpo sociale: la comunità familiare, quella religiosa, quella professionale - che sono altrettanti elementi costituzionali della società - esistono nel corpo sociale e lo articolano e lo definiscono.

Come può lo Stato - che deve in sé specchiare la struttura e le finalità del corpo sociale - prescindere da questi organismi naturali, ignorarne o addirittura impedirne od ostacolarne lo sviluppo e l'esistenza?

L'esperienza dello Stato del 1789, per un verso, e quella dello Stato totalitario, per l'altro verso, ha messo in viva luce l'errore fondamentale che si annida in queste due concezioni contrapposte dello Stato.

Da qui le nuove e vitali correnti giuridiche, politiche, economiche che affermano la concezione pluralista della società e dello Stato.

Le più organiche correnti di pensiero tanto del cattolicesimo sociale (Tonolo, Renard, Hauriou, Maritain, Sturzo, ecc.) che del socialismo contemporaneo si ancorano a questa visione pluralista del « *droit social* » (cfr. per tutti GURVITCH, *Idée du droit social*, Paris, 1932); RENARD, *L'institution*; DELOS, ecc.).

Dall'individuo si va allo Stato attraverso la mediazione di ordinamenti anteriori, la cui esistenza non può essere dallo Stato sconosciuta. La conclusione che si trae da quanto è stato detto è la seguente: il sistema integrale dei diritti della persona esige, per essere davvero integrale, che vengano riconosciuti e protetti non solo i tradizionali diritti individuali di libertà civile e politica affermati nel 1789; non solo i diritti sociali affermati nelle nuove Carte costituzionali; ma anche i diritti essenziali delle comunità naturali, attraverso le quali gradualmente si svolge la personalità umana: i diritti del singolo vanno integrati con quelli della famiglia, della comunità professionale, religiosa, locale e così via.

Solo così si avrà una Dichiarazione di tutti i diritti fondamentali della persona umana.



Questa esigenza, peraltro, non è ignota alle Costituzioni contemporanee: valga per tutte l'esempio della Costituzione di Weimar, che nella seconda parte relativa ai diritti e doveri dei tedeschi offre in abbozzo, imperfettamente, una specie di Carta dei diritti della famiglia, della Chiesa; degli enti locali e delle comunità di lavoro. Questo esempio è stato più o meno ampiamente seguito dalle costituzioni che hanno tratto ispirazione da quella di Weimar.

Notevole è anche la recentissima Costituzione irlandese.

Anche il progetto di Costituzione francese non manca di offrire, a suo modo, qualche lineamento di questa Carta dei diritti delle comunità: ma soprattutto degno della massima attenzione è il *progetto Mounier*, del quale questa esigenza di integrare i diritti del singolo con quelli della comunità è l'esigenza organica ispiratrice di tutto il progetto.

### 3.

Quanto è stato detto circa i due problemi posti prima: 1°) se deve essere premessa una Dichiarazione dei diritti; 2°) quali diritti essenziali dovranno essere dichiarati; può essere espresso oltre che in un preambolo — nel quale sia fatta menzione della crisi della persona e dello Stato democratico, provocata dalla tirannia fascista — altresì in due articoli: in uno, in cui venga indicato l'oggetto della Costituzione, (Montesquieu), e cioè la tutela dei diritti essenziali della persona umana; di questa persona umana è necessario riaffermare — per le ragioni viste — il carattere spirituale, libero e sociale ed è necessario aggiungere che essa trova organica e progressiva integrazione in una serie di comunità naturali fornite esse pure — come la persona di cui sono una proiezione — di diritti originari; nel secondo in cui siano schematicamente indicati i diritti essenziali della persona e delle comunità: diritti che non si limitano a quelli individuali proclamati nella Dichiarazione del 1789, ma che includono anche quelli sociali affermati nelle recenti costituzioni e che si estendono anche ai diritti essenziali delle comunità.

Questi due articoli imposterebbero così organicamente tutta la prima parte della Costituzione: questa prima parte, infatti — con la determinazione progressiva che in essa viene fatta dei diritti essenziali della persona e di quelli delle comunità — verrebbe a costituire uno specchio fedele della reale struttura della società. La quale non conosce

soltanto singole unità personali; essa conosce altresì quelle comunità naturali — comunità familiare, comunità religiosa, comunità di lavoro, comunità locali, comunità nazionale — delle quali le singole persone sono necessariamente membri e nelle quali esse sono organicamente e progressivamente integrate.

### 4.

Dal fatto che le persone sono membri di varie comunità naturali deriva che ciascuna di esse è titolare di tanti *status* diversi quante sono queste comunità fondamentali alle quali appartiene.

Vi sarà uno *status* familiare, religioso, professionale, territoriale, nazionale.

Ebbene: questi *status* non possono non avere una essenziale rilevanza costituzionale: così sono fondamento di diritti privati e pubblici: sopra di essi si fonda la struttura costituzionale dello Stato.

Lo *status* professionale, ad esempio, sarà il remoto fondamento della rappresentanza degli interessi nella seconda Camera; rilevanza di altra natura deve pure avere lo *status* familiare; la libertà religiosa ed i rapporti fra Stato e Chiesa non possono prescindere dallo *status religionis* e così via.

## II.

### CRITERI SEGUITI NELLA STESURA DEGLI ARTICOLI

#### 1. — CRITERIO ARCHITETTONICO.

La collocazione degli articoli obbedisce ad un criterio logico, direi quasi architettonico, che è il seguente: a) determinazione del fine della Costituzione; b) specificazione sintetica dei diritti essenzialmente legati a tale fine; c) indicazione di un tipo di struttura sociale e politica che renda possibile l'effettiva tutela di tali diritti; d) analisi logicamente ordinata di questi diritti.

In armonia con questo criterio architettonico gli articoli presentano il seguente contenuto:

*Art. 1.* — Viene determinato il fine della Costituzione: per le ragioni indicate nella introduzione, questo fine è costituito dalla tutela dei diritti della persona umana e delle comunità naturali, nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona.

Il confronto coi testi analoghi (Dichiarazioni del 1776, del 1789, 1791, 1793, 1848;

progetto francese; progetto Mounier, De Menthon, ecc.) mostrano che lo spirito e la formulazione di questo articolo appartengono alla caratteristica tradizione giuridica, politica e filosofica propria delle Costituzioni di tipo occidentale: tuttavia l'integrazione della persona con le comunità naturali evita « l'atomismo » delle Costituzioni anteriori ed afferma, invece, la concezione organica del corpo sociale.

La qualificazione « spirituale » della persona serve a dare un solido fondamento metafisico, oltre che giuridico, alla originarietà dei diritti imprescrittibili dell'uomo.

**Art. 2.** — Quali sono questi diritti imprescrittibili ed originari posti nell'articolo 1 come fine della Costituzione? In questo secondo articolo si ha anzitutto cura di indicare che questi diritti costituiscono fra di loro un sistema integrale e solidale di diritti: il che indica che per l'effettiva tutela della persona umana — per la sua effettiva libertà — non basta che siano garantiti alcuni di tali diritti: è necessario che siano garantiti tutti. Quindi devono essere garantiti solidalmente sia i cosiddetti diritti di libertà individuale, che i cosiddetti diritti sociali ed i diritti delle comunità — *Bonum ex integra causa, malum ex quocunque defectu*, potrebbe qui essere efficacemente detto.

Per essere liberi davvero è necessario che sia efficacemente protetto, ad esempio, il diritto al lavoro e quello di esistenza e di autonomia delle comunità di lavoro. Questo sistema integrale e solidale di diritti abbraccia ordinatamente tutto l'uomo: cioè, la persona in sé considerata (integrità e libertà) e considerata nei vari piani (ascensionalmente disposti) della sua attività economica, culturale, politica e religiosa.

Esso abbraccia altresì i diritti connessi con l'esistenza e l'autonomia della comunità familiare, religiosa, professionale, territoriale, nazionale (internazionale?).

**Art. 3.** — L'articolo 3 risponde a questo problema: quale deve essere la struttura della società e quella dello Stato per poter dare efficace protezione a questo sistema integrale e solidale di diritti? Evidentemente quella di un corpo sociale nel quale ci sia per ognuno dei suoi membri — proporzionalmente alle sue capacità — un posto ed una funzione.

Se questo posto e questa funzione potessero essere assicurati a tutti, si avrebbe l'apporto ordinato di tutti al bene comune e la stabilità e sicurezza economica di ciascuno.

\* Tale posto e tale funzione sarebbero inoltre titolo per la partecipazione organica dei cittadini alla vita delle comunità ed a quella dello Stato.

**Art. 3-bis.** — Come realizzare tale struttura? Verso la soluzione di tale problema è orientato l'articolo 3-bis, che dispone la iscrizione di tutti nel libro dei e professioni e l'attribuzione a ciascuno di uno stato professionale che sarà disciplinato dalla legge e che sarà fondamento di diritti.

**Art. 4.** — Fissato così: 1°) il fine della costituzione; 2°) il sistema integrale dei diritti della persona; 3°) la struttura sociale ordinata — attraverso lo stato professionale — a dare efficace tutela a tali diritti; 4°) resta ora da fissare il principio della eguaglianza di tutti rispetto a tali diritti.

Nell'affermare tale eguaglianza è bene indicare (cfr. progetto Mounier) che essa non esclude, anzi include, ineguaglianza di capacità naturali e di funzioni sociali fra i membri dell'unico corpo sociale.

**Art. 5.** — Può ora cominciare l'analisi, logicamente ordinata, dei vari diritti.

Si comincerà, come è ovvio, col diritto alla integrità giuridica della persona (diritto a non essere spogliato dei propri *status* e, in genere, a non essere privato dei propri diritti costitutivi della personalità giuridica). (Cfr. Prog. MOUNIER, art. 3, che parla di integrità fisica e morale).

Entrano in questo articolo i problemi relativi allo stato di cittadino, al diritto al nome ed a quelli, eventuali, relativi allo stato professionale.

Per le questioni relative cfr. MORTATI, (Relazione all'Assemblea Costituente, Parte I).

**Art. 6.** — Dopo l'affermazione del diritto alla integrità della persona, vediamo ora la persona in atto, nell'esercizio cioè della sua libertà.

Va fatto, anzitutto, una dichiarazione solenne che afferma la tutela per tutti dei diritti di libertà.

Ma non può qui mancare una dichiarazione altrettanto solenne dei limiti entro ai quali la libertà, per essere davvero tale, va contenuta.

Va affermato, cioè, solennemente che la libertà importa responsabilità e che essa non può essere orientata che verso il bene: bene personale di ciascuno e bene comune e fraterno di tutti.

I limiti giuridici della libertà si trovano nella Dichiarazione, nelle leggi emanate in conformità ad essa e nelle supreme norme morali. (Cfr. Progetto MOUNIER, art. 7).

**Art. 7.** — Quali sono, ordinatamente, tali diritti di libertà?

**Art. 8 sgg.** — Analisi, logicamente ordinata, di ciascuno di tali diritti.

\* \* \*

Seguiranno poi (III Sottocommissione) gli articoli relativi al diritto al lavoro ed alla istruzione, ecc. Ed infine verrà il « capitolo » dei diritti delle comunità: familiare, religiosa, ecc.

In questo modo si avrà uno svolgimento, quanto è possibile organico, di quel sistema integrale e solidale dei diritti della persona di cui è fatta una sintetica menzione nell'articolo 1 e nell'articolo 2:

\* \* \*

Nella stesura dei singoli articoli è stato tenuto conto, oltre che dei testi costituzionali analoghi, anche della *relazione Mortati*; [in *Relazioni all'Assemblea Costituente*, vol I] e dei problemi sociali e giuridici in esso prospettati.

## 2. — CRITERIO ANALOGICO.

Come risulta dai riferimenti di altre Costituzioni che accompagnano — in fogli a parte — i singoli articoli, essi sono stati redatti analogamente agli articoli corrispondenti delle Costituzioni e dei progetti più affini.

Sono stati tenuti presenti in modo particolare: a) il progetto francese; b) i progetti Mounier e de Menthon: il primo soprattutto caratteristico per la visione integrale dei diritti della persona in esso contenuta (diritti delle persone e delle comunità) e per l'accento di responsabilità con cui sono in esso caratterizzati i diritti di libertà; c) le antiche Dichiarazioni americane e francesi; d) la Costituzione di Weimar; e) ed infine tutte le Costituzioni più importanti del dopoguerra (spagnola, turca, estone, polacca, irlandese, ecc.); f) particolare attenzione ha avuto la Costituzione sovietica (e la jugoslava che ne dipende).

È stata tenuta sempre presente la relazione Mortati.

## III.

### PREAMBOLO ED ARTICOLI

Il popolo italiano, avendo sperimentato attraverso la dolorosa tirannia dello Stato totalitario, fascista, come la dimenticanza ed il disprezzo dei diritti naturali dell'uomo e

delle fondamentali comunità umane, siano davvero le cause massime delle sventure pubbliche, decide di esporre — come atto preliminare della sua nuova vita democratica e repubblicana — in una Dichiarazione solenne, questi diritti sacri ed inalienabili.

Consapevole dei grandi problemi di rinnovamento che si agitano nel tempo presente, esso mira, con questa Dichiarazione e con la Costituzione che l'accompagna, a creare un ordine sociale e politico che sia conforme all'alta dignità della persona ed alla fraterna solidarietà umana e che assicuri, perciò, a ciascuno un posto ed una funzione nella ordinata comunità nazionale.

Esso riprende così il posto che gli spetta nel seno della civiltà cristiana — lievito ed essenza della sua storia e della sua cultura — ed in quello della comunità dei popoli amanti della libertà, del lavoro, della giustizia e della pace.

Pertanto esso proclama, al cospetto di Dio e della comunità umana, la Dichiarazione seguente dei diritti dell'uomo.

#### ART. 1.

Nello Stato italiano che riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari ed imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona.

#### ART. 2.

I diritti originari ed imprescrittibili della persona umana costituiscono un sistema integrale e solidale di diritti che concernono tutti i piani dell'attività umana: da quello personale a quello economico, culturale, politico e religioso. Essi sono: il diritto alla propria integrità giuridica; i diritti di libertà; il diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza; il diritto di proprietà, il diritto all'istruzione; i diritti connessi con l'esistenza e l'autonomia della comunità familiare, religiosa, professionale, locale, nazionale [internazionale?].

#### ART. 3.

L'esercizio effettivo di tali diritti esige una struttura della società e dello Stato nella quale sia assicurato a ciascuno nel corpo sociale, proporzionatamente alle sue capacità, un posto ed una funzione. Questo posto e questa funzione mentre permetterà l'ordinato contributo di tutti al bene comune, costituirà per ognuno il fondamento della stabi-

lità e sicurezza economica ed il titolo per la partecipazione a funzioni specifiche nella vita delle comunità ed in quella dello Stato.

#### ART. 3-bis.

In vista della attuazione della struttura sociale indicata nell'articolo precedente verrà disposta per legge l'iscrizione di tutti gli italiani nel libro delle professioni e verrà attribuito a ciascuno, nei modi che la legge indicherà, un adeguato stato professionale.

Tale stato professionale sarà fondamento di diritti.

#### ART. 4.

Davanti al sistema integrale dei diritti della persona, gli uomini, anche se ineguali per le loro capacità e per le loro funzioni, sono tutti eguali a prescindere dalle loro attitudini, dalla loro razza, classe, religione, opinione politica o sesso.

Nessuna legge potrà menomare questa eguaglianza.

#### ART. 5.

Ognuno ha diritto, entro i limiti fissati dalla legge, alla propria integrità giuridica e cioè al pieno possesso della propria personalità giuridica ed al conseguente godimento di tutti i diritti privati e pubblici.

In virtù di questo diritto nessuno può essere privato dello stato di cittadino finché non ne abbia acquistato un altro. È fatta eccezione solo per il caso in cui il cittadino abbia assunto impieghi od incarichi presso Stati stranieri senza preventiva autorizzazione da parte del proprio Stato.

In virtù del medesimo diritto nessuno può essere privato del proprio stato familiare e del diritto al nome che esso comporta.

In virtù dello stesso diritto nessuno può essere altresì privato del proprio stato professionale.

#### ART. 6.

I diritti di libertà sono garantiti a tutti. L'esercizio di tali diritti trova i suoi limiti nelle finalità della presente Dichiarazione, nelle norme in essa contenute, nelle leggi promulgate in armonia ad esse, nelle supreme norme morali.

La libertà, infatti, è ordinata per natura e deve servire per elezione al bene supremo e personale di ciascuno ed a quello comune, solidale e fraterno di tutti.

La libertà è, perciò, fondamento di responsabilità.

#### ART. 6-bis.

La libertà è inalienabile. Nessun gruppo, perciò, può imporre ai propri membri obbligazioni che siano incompatibili col libero esercizio dei diritti conferiti ai cittadini dalla Costituzione e dalle leggi.

#### ART. 7.

I diritti fondamentali di libertà sono: la libertà personale, la libertà delle coscienze e quella di espressione, la libertà politiche ossia il diritto di associarsi ed il diritto di concorrere alla formazione della legge.

#### ART. 8.

Ognuno ha diritto alla propria libertà personale e quindi alla inviolabilità della propria persona.

In virtù di questo diritto nessuno può essere perseguito, arrestato o detenuto tranne che nei casi stabiliti dalla legge e con l'osservanza delle forme da essa prescritte.

Nessuno può essere mantenuto in arresto preventivo per più di 48 ore, a meno che entro tale termine sia fatta denuncia all'autorità giudiziaria e questa abbia proceduto a convalida motivata nel termine di ...

Ogni forma di rigore e di coazione che non sia necessaria per venire in possesso di una persona o per mantenerla in stato di detenzione, così come ogni pressione morale o brutalità fisica, specialmente durante l'interrogatorio, è punita.

Coloro che dolosamente sollecitano, redigono, sottoscrivono, eseguono o fanno eseguire atti in violazione di queste norme, impegnano la loro responsabilità personale.

Essi saranno puniti.

#### ART. 9.

Nessuno può essere sottratto ai suoi giudici naturali.

Non potrà essere creato, a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi denominazione, nessuna giurisdizione straordinaria.

#### ART. 10.

La legge penale non ha mai effetto retroattivo: nessuno, perciò, può essere sottoposto a processo né punito se non in virtù di una legge entrata in vigore anteriormente al fatto commesso.

Nessuno può essere punito due volte per lo stesso fatto.

L'imputato si presume innocente fino a quando non è dichiarato colpevole.

#### ART. 11.

Nel suo magistero punitivo la legge non oblierà mai il valore della personalità umana del reo.

Non possono essere irrogate che le pene tassativamente fissate dalla legge.

La pena di morte non è ammessa.

Le pene corporali sono vietate.

Le pene sono personali e proporzionate al delitto: quelle privatrici o restrittive della libertà personale devono mirare alla rieducazione del reo.

Qualunque trattamento che aggravi la pena legalmente applicabile importa la responsabilità personale di chi lo mette in atto.

#### ART. 12.

Il domicilio, luogo di asilo della persona, è inviolabile.

Nessuno può introdursi se non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato, o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalla legge.

#### ART. 13.

Ognuno ha diritto alla libertà di circolazione in tutto il territorio dello Stato.

In virtù di questo diritto ogni cittadino può fissare o prendere la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio; può dovunque acquistare e possedere beni immobili; può dovunque esercitare la propria attività personale o lavorativa.

La legge potrà porre dei limiti soltanto per motivi di sanità o di ordine pubblico.

In virtù del medesimo diritto, inoltre, nessuno può essere estradato dal territorio nazionale.

Il diritto di emigrare, salvi gli obblighi di legge, è garantito a tutti.

#### ART. 14.

Ognuno ha il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni.

In virtù di questo diritto è a tutti garantita la libertà di stampa e di espressione del pensiero con qualsiasi mezzo. È vietato assoggettare l'esercizio ad autorizzazione o censura. Il sequestro può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria e nei casi: a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto; b) di reati non politici per i quali la legge stabilisca il sequestro; c) di esecuzione di una sentenza. Il sequestro può essere eseguito da ufficiali

di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei soli casi di assoluta urgenza o di pubblicazioni oscene, ma deve essere richiesta immediatamente la convalida dell'autorità giudiziaria.

Qualunque pressione diretta o indiretta, economica o altra, che tenda a limitare l'esercizio di tale diritto dovrà essere punita.

Gli abusi nell'esercizio di tale diritto, in contrasto con le norme stabilite dall'articolo 6, costituiscono grave danno per la compagine sociale e saranno puniti.

Al divieto della censura preventiva la legge farà eccezione, a scopo di tutela della pubblica moralità ed in vista specialmente della protezione della gioventù, per la cinematografia, per le rappresentazioni teatrali e per la radiofonia.

#### ART. 15.

Il segreto epistolare e quello di qualunque corrispondenza, postale, telegrafica e telefonica, è inviolabile.

Non può derogarsi a questo principio che per legge e per decisione dell'autorità giudiziaria.

#### ART. 16.

Ognuno ha diritto alla libera professione e propaganda delle proprie convinzioni sociali, politiche e filosofiche purché non siano in radicale contrasto con le libertà ed i diritti garantiti dalla presente Dichiarazione e con le supreme norme morali.

#### ART. 17.

Ognuno ha diritto alla libera professione, pratica e propaganda della propria fede religiosa.

Lo Stato assicura a tutti le condizioni adeguate per il libero esercizio di tale diritto. La professione di una determinata fede religiosa o di una determinata convinzione sociale, politica o filosofica non reca pregiudizi giuridici.

#### ART. 18.

Il diritto di riunirsi pacificamente, senza armi e senza uniformi non autorizzate, è garantito a tutti.

Solo per le riunioni in luogo pubblico è richiesto un avviso preventivo alle autorità competenti. La riunione può essere vietata per comprovate ragioni di ordine pubblico: il divieto comporta delle responsabilità.

Per assicurare l'esercizio di questo diritto le strade, le piazze, gli edifici pubblici sono messi a disposizione dei cittadini.

Nelle riunioni e nelle sfilate di massa i metodi di propaganda saranno sempre rispettosi delle insopprimibili esigenze della verità e della fraternità.

#### ART. 19.

Il diritto di associarsi, senza preventiva autorizzazione, per fini che non contrastino con le libertà garantite dalla presente Dichiarazione, è riconosciuto a tutti.

(Divieto per le associazioni segrete e militari. MORTATI, pag. 109)

#### IV.

#### ANALOGIE COSTITUZIONALI

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — All'indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare la persona umana ed hanno insanguinato il mondo intero, il popolo francese, fedele ai principii del 1789 — Carta della sua liberazione — proclama nuovamente che ciascun essere umano ha diritti inalienabili e sacri ai quali nessuna legge può attentare e decide, come già nel 1793, nel 1795 e nel 1848, di porli in principio della sua Costituzione.

La Repubblica garantisce a ciascun uomo ed a ciascuna donna vivente nell'Unione francese l'esercizio individuale e collettivo delle libertà e dei diritti seguenti.

Cfr. *Preambolo del 1789*. — I rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, la dimenticanza o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le sole cause delle sventure pubbliche e della corruzione dei Governi, hanno stabilito di esporre, in una Dichiarazione solenne, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa Dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro continuamente i loro diritti e i loro doveri; affinché gli atti del Potere legislativo e quelli del Potere esecutivo, potendo essere in ogni momento paragonati con il fine di ogni istituzione politica, siano più rispettati; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su principii semplici ed incontestabili, si rivolgano sempre alla conservazione della Costituzione e alla felicità di tutti.

In conseguenza, l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere Supremo, i Diritti seguenti dell'Uomo e del Cittadino.

Cfr. *Preambolo del 1793*. — Il popolo francese, convinto che la dimenticanza e il disprezzo dei diritti naturali dell'uomo sono le sole cause delle sventure del mondo, ha risoluto di esporre, in una dichiarazione solenne, questi diritti sacri e inalienabili, affinché tutti i cittadini, potendo sempre paragonare gli atti del Governo con lo scopo di ogni istituzione sociale, non si lascino mai opprimere ed avviliti dalla tirannia; affinché il popolo abbia sempre davanti agli occhi le basi della sua libertà e della sua felicità; il magistrato la regola dei suoi doveri; il legislatore l'oggetto della sua missione.

In conseguenza proclama, al cospetto dell'Essere Supremo, la Dichiarazione seguente dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Cfr. *Preambolo del 1795*. — Il popolo francese proclama, in presenza dell'Essere Supremo, la Dichiarazione seguente dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino.

Cfr. *Preambolo del 1848*. — In presenza di Dio e in nome del Popolo Francese, l'Assemblea nazionale proclama, ecc.

#### ART. 1.

Cfr. *Preambolo Progetto Costituzione francese*. — All'indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare la persona umana..... il popolo francese, fedele ai principii del 1789..... proclama nuovamente che ciascun essere umano ha diritti inalienabili e sacri ai quali nessuna legge può attentare, e decide, come già nel 1793, nel 1795, nel 1848 di porli in principio della sua Costituzione.

Cfr. *Preambolo Progetto Costituzione francese*. — Art. 22: Ogni essere umano possiede, nei confronti della società i diritti che ne garantiscono in una con l'integrità e la dignità della persona, il suo pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 2: Lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo, ecc.

Cfr. *Progetto Mounier*. — ....gli individui e le società sono sottoposti ad un certo numero di diritti connessi con l'esistenza della comunità umana e non derivanti né dall'individuo né dallo Stato, poiché hanno una duplice base:

1°) il bene delle persone;

2°) la vita e lo sviluppo delle persone nel seno delle comunità naturali in cui esse si trovano: famiglie, nazioni, raggruppamenti geografici o linguistici, comunità di lavoro, raggruppamenti di affinità o di sede. (Cfr. anche art. 1: I diritti delle persone sono basati, ecc.; art. 27: Esistono delle comunità naturali. Nate fuori dello Stato, non possono essere asservite ad esso, né identificate con esso, ecc.).

Cfr. *Preambolo Costituzione irlandese del 1937*. — .....al fine di garantire la dignità e la libertà dell'uomo. (Art. 40: Tutti i cittadini in quanto persone umane, ecc.).

Cfr. *Dichiarazione dei diritti del 1789*. — Art. 2: Lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo.

Cfr. *Costituzione francese del 1793*. — Art. 1: Il Governo è istituito per garantire all'uomo il godimento dei suoi diritti naturali ed imprescrittibili.

Cfr. *Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti (1776)*. — Noi consideriamo come evidenti per se stesse le seguenti verità: tutti gli uomini sono creati eguali: essi sono dotati dal Creatore di certi diritti inalienabili: tra questi diritti si trovano la vita, la libertà e la ricerca della felicità. I Governi sono stabiliti dagli uomini per garantire questi diritti ed il loro giusto potere deriva dal consenso dei governati, ecc.

#### ART. 2.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 2: Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 1: I diritti dell'uomo in società sono l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza, la proprietà, la garanzia sociale e la resistenza all'oppressione.

Cfr. *Costituzione del 1793*. — Art. 2: Questi diritti sono l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza, la proprietà.

Cfr. *Costituzione del 1795*. — Art. 1: I diritti dell'uomo in società sono la libertà, l'uguaglianza, la sicurezza, la proprietà.

Cfr. *URSS 1936*. — Art. 118 esgg.: Diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza, all'istruzione, di libertà di coscienza, libertà di parola, stampa, riunione, associazione, cortei, politiche, inviolabilità della persona e del domicilio, di asilo.

Cfr. *Costituzione turca 1928*. — I diritti naturali dei turchi sono: l'invulnerabilità personale, la libertà di coscienza, di pensiero, di parola, di stampa, di circolazione, di con-

trattare, di lavorare, di possedere, la libertà di riunione e di associazione e quella di costruire società commerciali.

Cfr. *Costituzione di Weimar*. — Disegno della parte seconda: Diritti dei cittadini, diritti connessi con la comunità familiare, con la comunità politica, locale, religiosa, professionale.

Cfr. *Costituzione austriaca*. — Sua struttura federativa.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Diritti connessi con la comunità familiare.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 2: Tali diritti sono la libertà, la sicurezza, il diritto al lavoro e la resistenza all'oppressione.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 1: Tali diritti sono: l'integrità della persona fisica e morale, la libertà nelle sue varie forme, l'associazione, il lavoro, il riposo, la sicurezza, l'eguaglianza dinnanzi alla legge. (Pei diritti connessi con le comunità, cfr. preambolo e art. 27 e sgg., diritti delle comunità).

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Dei diritti sociali ed economici: vi si indicano diritti connessi con la famiglia, art. 14 e sgg., con la comunità di lavoro, art. 31 e sgg.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 22: Ogni essere umano possiede, nei confronti della società, i diritti che ne garantiscono, in una con l'integrità e dignità della persona, il suo pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 22 cpv: La legge organizza l'esercizio di tali diritti.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 41: Lo Stato riconosce la famiglia come il gruppo primordiale naturale e fondamentale della società e come un'istituzione morale investita di diritti inalienabili e imprescrittibili, anteriore e superiore ad ogni legge positiva.

#### ART. 3.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 7: La sicurezza risulta dalla protezione che la società accorda ad ogni cittadino per la conservazione della sua persona, dei suoi diritti, dei suoi beni.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 9: La sicurezza consiste nella protezione accordata dalla società ad ogni cittadino per la conservazione della sua persona, dei suoi diritti, dei suoi beni (cfr. art. 24: la garanzia sociale dei diritti dell'uomo consiste, ecc.).

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 22: Ogni essere umano possiede, nei confronti della società, i diritti che garantiscono in una con

l'integrità e la dignità della persona, il suo pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale.

La legge organizza l'esercizio di tali diritti.

\* \* \*

Il concetto di sicurezza al quale si richiamano le Costituzioni di tipo occidentale — intesa come protezione giuridica — va esteso: esso deve includere quello di una organizzazione economica, sociale, politica e giuridica, siffatta da garantire l'efficace protezione di tutti i diritti della persona umana.

In questo senso va inteso il capoverso dell'articolo 22 del progetto francese sopra citato.

#### ART. 3-bis.

Sullo *status* professionale cfr. la relazione Pesenti (Relazione all'Assemblea Costituente).

Cfr. indirettamente *Progetto Mounier*. — Art. 19: Ogni lavoratore è libero di dare la sua adesione ad un sindacato di sua scelta o di non aderire a nessuno. Egli ha diritto alla determinazione collettiva delle condizioni di lavoro, alla *protezione professionale, al rispetto della propria specialità alla formazione tecnica e sociale necessaria per associarsi* strettamente a funzioni direttive nel campo del lavoro.

Così pure indirettamente nel *Progetto Costituzione francese* all'articolo 26: Ogni uomo ha il dovere di lavorare ed il diritto di avere un'occupazione.

Cfr. *Costituzione jugoslava*. — Art. 32: Tutti i cittadini sono obbligati a lavorare secondo le proprie capacità: chi non dà nulla alla comunità non può ricevere nulla da essa.

#### ART. 4.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 2: Quasi come nel testo.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 4: La legge garantisce a tutti eguale diritto di esercitare le libertà ed i diritti enunciati nel presente titolo: essa non potrà portarvi pregiudizio.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 40: Tutti i cittadini, in quanto persone umane, saranno uguali davanti alla legge. Ciò non esclude che lo Stato, nelle sue leggi, abbia il dovuto riguardo alle differenze di capacità, fisica e morale, e di funzione sociale.

#### ART. 5.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 3: Ognuno ha il diritto di ottenere tutti i diritti civili in uno stato determinato. Lo

Stato non può ritirare la nazionalità a un cittadino finché esso non ne ha avuto un'altra.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 18: Conseguenza del possesso dello stato di cittadino.

#### ART. 6.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 7: Gli uomini sono liberi nei loro movimenti, parole, scritti ed atti, purché non violino la presente Dichiarazione o le leggi promulgate in armonia ad essa. La libertà deve servire nelle sue varie forme alla dignità personale di ciascuno e al bene di tutti. Essa è inalienabile e comporta delle responsabilità.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 5: La libertà dell'individuo non può essere limitata se non nella misura in cui recherebbe pregiudizio ai diritti dei suoi simili: tale limitazione dovrà essere sanzionata dalla legge.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 4: La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo non ha altri limiti che quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Questi limiti non possono essere determinati che dalla legge.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 1: Tutti gli uomini nascono e vivono liberi ed eguali davanti alla legge.

Art. 3: La libertà è la facoltà di fare tutto quanto non arreca pregiudizio ai diritti altrui. Le condizioni per l'esercizio delle libertà sono stabilite dalla legge. Nessuno può essere costretto a fare alcunché a cui la legge non obblighi.

#### ART. 6-bis.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 17: La libertà è inalienabile. Nessun gruppo, ecc..... (finisce con un inciso sul giuramento: nessuno può esigere un giuramento di fedeltà, che deve essere prestato soltanto alle istituzioni).

#### ART. 7.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 6: Le libertà fondamentali sono: la libertà individuale, la libertà di coscienza e d'espressione, le libertà politiche, ossia il diritto di associarsi ed il diritto di concorrere liberamente alla formazione della legge.

Cfr. *Costituzione turca*. — ..... l'inviolabilità personale, la libertà di coscienza, di pensiero, ecc..



#### ART. 8.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 9: Nessuno, ecc.

È riprodotto nel testo quasi integralmente: si noti l'inciso dolosamente.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 114: La libertà personale è inviolabile. Il potere pubblico non può limitarla o sopprimerla che in conformità alla legge.

Le persone che vengono arrestate debbono essere informate al più tardi nel giorno seguente all'arresto, della autorità che l'ha ordinato e dei motivi che l'hanno determinato. Esse debbono, senza indugio, essere poste in condizioni di reclamare contro l'arresto.

Cfr. *Costituzione spagnola*. — Art. 29: Nessuno potrà essere arrestato o incarcerato tranne che per un delitto. Chiunque sia arrestato sarà posto in libertà o consegnato alla autorità entro le 24 ore successive all'arresto.

Ogni arresto sarà senza effetto o dovrà trasformarsi in carcerazione entro le 72 ore successive alla consegna del detenuto al giudice competente.

La decisione sarà emessa per atto giudiziale e sarà notificata all'interessato entro il medesimo termine. Incorreranno in responsabilità le autorità i cui ordini rappresentino infrazione al presente articolo e gli agenti e funzionari che li eseguiscano nonostante l'evidenza della loro illegalità. L'azione, ecc.

Cfr. *Costituzione jugoslava*. — Art. 28: È garantita l'invulnerabilità della persona dei cittadini. Nessuno può essere trattenuto sotto arresto preventivo per più di tre giorni senza decisione del Tribunale o senza l'approvazione del pubblico accusatore.

Cfr. *Costituzione irlandese del 1937*. — Art. 40: Nessun cittadino sarà privato della libertà personale, salvo nei casi previsti dalla legge.

Cpv. circa l'arresto.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 7: Nessuno può essere accusato, arrestato o detenuto che nei casi determinati dalla legge e secondo le forme che essa ha prescritte. Quelli che sollecitano, spediscono, eseguono o fanno eseguire ordini arbitrari devono essere puniti, ecc., ecc.

#### ART. 9.

Cfr. *Costituzione francese del 1848*. — Art. 4: Nessuno sarà distolto dai suoi giudici naturali

Non potranno essere create commissioni o tribunali straordinari a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi denominazione.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 9: Nessuno potrà essere sottratto ai suoi giudici competenti. Nessuna giurisdizione di eccezione potrà essere creata, a nessun titolo e con nessuna denominazione.

#### ART. 10.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Nessuno può essere sottoposto a processo né punito se non in forza di una legge promulgata e pubblicata anteriormente al fatto commesso.

L'imputato si presume innocente fino a quando non è dichiarato colpevole.

Nessuno può essere punito due volte per lo stesso fatto. Cpv. Le pene personali, ecc.

Cfr. *Progetto de Menton*. — Art. 10: Nessuno potrà essere punito se non in virtù di una legge approvata e promulgata anteriormente al reato e legalmente applicata.....

Art. 12: Ogni imputato è presunto innocente finché non è stato riconosciuto colpevole.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 10: Ognuno è presunto innocente finché non è stato dichiarato colpevole. Nessuno può essere punito se non in virtù di una legge emanata anteriormente al delitto di cui esso è incolpato. Nessuno può essere punito due volte per lo stesso delitto.

Qualunque effetto retroattivo o cumulativo dato alla legge costituisce delitto di Stato.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 8: ..... e nessuno può essere punito che in virtù di una legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto e legalmente applicata. (Cfr. *Dichiarazione del 1793*, art. 13, 14: Presunzione di innocenza, irretroattività.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 15: Dare effetto retroattivo alla legge è un delitto.

Cfr. *Costituzione del 1793*. — Art. 13 e 14.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 116: Un fatto può essere punito unicamente se la legge lo abbia dichiarato punibile prima che sia stato commesso.

#### ART. 11.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 10 cpv.: Le pene sono personali e proporzionate alla gravità del reato. Le pene privative o restrittive della libertà devono essere intese alla rieducazione del colpevole. Qualunque trattamento che aggravi la pena legalmente applicabile, importa la responsabilità personale di chi lo mette in atto.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 10 cpv. La legge deve infliggere solo delle pene strettamente necessarie e proporzionate al reato.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 11: Le pene devono essere proporzionate al delitto ed esemplari e dovranno mirare, per quanto possibile, alla rieducazione del reo.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 16: La legge non deve assegnare che pene strettamente ed evidentemente necessarie; le pene devono essere proporzionate al delitto e utili alla società.

Cfr. *Dichiarazione del 1795*. — Art. 12: La legge non deve decretare che pene strettamente necessarie e proporzionate al delitto.

Art. 13: Ogni trattamento che aggravi la pena determinata dalla legge è un delitto.

#### ART. 12.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 115: Il domicilio di ogni tedesco costituisce per esso luogo di asilo ed è inviolabile. Solamente la legge può stabilire eccezioni a questo principio.

Cfr. *Relazione Mortati*. — Tolto l'ultimo cpv.: Le ispezioni, ecc.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 40: Il domicilio di ogni cittadino è inviolabile e non sarà possibile entrarvi con la forza se non in conformità alla legge.

Cfr. *Costituzione spagnola*. — Art. 31: Cpv. l'inventario dei documenti, ecc.

#### ART. 13.

Cfr. *Costituzione del 1791*. — Art. 11: La libertà di ogni uomo di andare, restare, partire senza poter essere arrestato, ecc.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 111: Tutti i tedeschi godono del diritto di libera circolazione in tutto il Reich. Ogni tedesco ha il diritto di soggiornare e di fissare la propria dimora in ogni luogo del Reich che più gli piaccia, di acquistare beni immobili e di esercitarvi liberamente una professione. Questi diritti non possono essere limitati che con legge del Reich.

Art. 112: Ogni tedesco ha il diritto di emigrare in paesi non tedeschi. La libertà di emigrazione non può essere limitata che con legge del Reich. Tutti i cittadini del Reich hanno diritto, sul territorio nazionale o fuori, alla protezione diplomatica del Reich.

Nessun tedesco può essere consegnato ad un Governo straniero per essere processato o punito.

Cfr. *Costituzione estone*. — Art. 17: Le autorità giudiziarie soltanto hanno la facoltà di limitare o sopprimere il diritto dei cittadini di circolare e di fissare liberamente la propria dimora.

Questa libertà può essere altresì limitata o soppressa da altre autorità, per ragioni di igiene, nei casi e secondo le norme fissate dalla legge.

Cfr. *Costituzione turca*. — Art. 78: Ad eccezione delle disposizioni derivanti dalla mobilitazione, dalla proclamazione dello stato di assedio, o dalle misure prese conformemente alla legge per evitare il diffondersi di malattie epidemiche, nessuna restrizione può essere apportata alla libertà di circolazione.

Cfr. *Relazione Mortati*. — Pag. 86: Ogni cittadino può fissare o prendere la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvo i limiti imposti con carattere generale dalla legge, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 5: Ciascuno ha il diritto di fissare in qualunque luogo il suo domicilio ed altresì quello di muoversi liberamente.

#### ART. 14.

Cfr. *Relazione Mortati*. — Pag. 89 e sgg.: Riportato nel testo.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 14: Ciascuno è libero di parlare, di scrivere, di stampare, di pubblicare: egli può così a mezzo della stampa che con qualunque altro mezzo, esprimere, diffondere e difendere qualunque opinione entro i limiti segnati dall'abuso di tale diritto, specialmente quanto al violare le libertà garantite dalla presente Dichiarazione o al portar pregiudizio alla reputazione altrui.

Nessuna manifestazione d'opinione può essere conculcata.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 13: Il libero scambio di pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo. Qualunque pressione, diretta o indiretta, economica o altra, che tenda a limitare l'esercizio di questo diritto dovrà essere punita. Ognuno può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente salvo a rispondere degli abusi di tale libertà nei casi determinati dalla legge.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 12: Ognuno è libero di parlare, scrivere, stampare e pubblicare pensieri, opinioni ed informazioni, salvo a rispondere dell'abuso di tale

libertà nei casi previsti dalla legge, in particolare all'articolo 6 (integrità spirituale).

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 118: Ogni tedesco ha il diritto, entro i limiti delle leggi generali, di esprimere liberamente la propria opinione con parole, scritti, stampe, immagini o in ogni altro modo. Nessuna condizione di lavoro o di impiego può privarlo di questo diritto e nessuno può arrecargli danno per averne fatto uso.

Non esiste censura: tuttavia, per quanto riguarda i cinematografi, la legge può apportare deroghe a questo principio. Del pari la legge può fissare i provvedimenti per la lotta contro le pubblicazioni immorali e pornografiche e per la protezione della gioventù in fatto di spettacoli e di rappresentazioni pubbliche.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 40: 6°) Lo Stato garantisce il libero esercizio dei diritti seguenti subordinatamente all'ordine ed alla moralità pubblica: diritto dei cittadini di esprimere liberamente le loro convinzioni ed opinioni..

Tuttavia, essendo l'educazione dell'opinione pubblica un problema di gravissima importanza per il bene comune, lo stato veglierà attentamente a che gli organi dell'opinione pubblica, come la radio, la stampa, il cinema, pur conservando la loro libertà legale di espressione, compresa la critica alla politica del Governo, non siano adoperati a minare l'ordine e la moralità pubblica o l'autorità dello Stato.

La pubblicazione o l'espressione di opere o di parole, blasfeme, sediziose o indecenti, costituisce un reato che sarà punito in conformità alla legge.

Cfr. *Costituzione spagnuola*. — Art. 34: Ogni persona, ecc....., senza che sia soggetta a censura preventiva.

Cfr. *Costituzione U.R.S.S.* — Art. 125: In conformità, ecc..... Questi diritti dei cittadini vengono assicurati, ecc..

#### ART. 15.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 8: Il segreto di qualunque corrispondenza è inviolabile. Non può esservi fatta deroga che in forza della legge e per specifica decisione dell'autorità giudiziaria.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 117: Il segreto epistolare ed il segreto postale telegrafico e telefonico sono inviolabili. Solo una legge del Reich può apportare eccezioni a questo principio.

Cfr. *Costituzione turca*. — Art. 82: Le carte, le lettere e gli oggetti di ogni genere affidati alla posta non possono essere aperti se non per effetto di un mandato rilasciato dal giudice istruttore competente o di una decisione del tribunale: il segreto della corrispondenza telegrafica e telefonica è inviolabile.

Cfr. *Relazione Mortati*, pag. 88.

#### ART. 16 e 17.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 135: Tutti i cittadini del Reich godono di assoluta libertà di fede e di coscienza. Il libero esercizio della religione è garantito dalla Costituzione e posto sotto la protezione dello Stato.

Art. 136: I diritti ed i doveri civili e politici non sono condizionati né limitati dall'esercizio della libertà religiosa. Il godimento dei diritti civili e politici e l'ammissione ai pubblici impieghi sono indipendenti dalla confessione religiosa.

Nessuno è obbligato a dichiarare le proprie convinzioni religiose. Le autorità hanno il diritto di investigare a quale confessione religiosa si appartenga, solamente quando ne derivano dei diritti o quando lo esiga una richiesta statistica ordinata dalla legge.

Nessuno può essere costretto ad un atto o ad una cerimonia di culto o a partecipare a pratiche religiose o ad usare una formula di giuramento religioso.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 13: Nessuno può soffrire pregiudizio a motivo della sua origine, delle sue opinioni o credenze religiose e filosofiche o politiche. La libertà di coscienza, ecc.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 13: Nessuno può essere turbato per l'espressione delle proprie opinioni o credenze in materia religiosa o filosofica a meno che esse non rechino pregiudizio ai diritti garantiti dalla presente dichiarazione.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 15: Tutti gli uomini sono egualmente liberi di dedicarsi alle pratiche di un culto di loro scelta o di non dedicarsi a nessuna pratica religiosa. La legge non riconoscerà nessuna differenza fra i vari culti.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 44: 2°) La libertà di coscienza e la libera professione e pratica della religione sono, subordinatamente all'ordine ed alla moralità pubblica, garantite ad ogni cittadino.

Cfr. *Relazione Mortati*, pag. 91.

ART. 18.

Cfr. *Progetto Costituzione francese.* — Art. 16: Il diritto di transitare liberamente nelle pubbliche strade ed il diritto di riunione sono garantiti a tutti.

Cfr. *Costituzione U. R. S. S.* — Art. 125.

Cfr. *Progetto de Menthon.* — Art. 18: I cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e di associarsi liberamente purché gli scopi della loro associazione non siano incompatibili con i diritti imprescrittibili dell'uomo.

Cfr. *Progetto Mounier.* — Art. 15: I cittadini..... hanno il diritto di riunirsi liberamente sul territorio dello Stato, senza arme e senza uniformi non autorizzate, sotto l'osservanza delle leggi di polizia ed in conformità all'articolo 6. Tale articolo si applica in particolare alle campagne di riunioni non contrarie alla legge e alle sfilate in massa.

Cfr. *Progetto Mounier.* — Art. 6: L'integrità spirituale della persona non può essere compromessa da metodi di suggestione o di propaganda emananti sia dallo

Stato sia da potenze private, quando tali metodi possono esercitare una inammissibile pressione sulle volontà individuali e quando gli individui sono privati di efficaci mezzi difensivi di fronte ad essa.

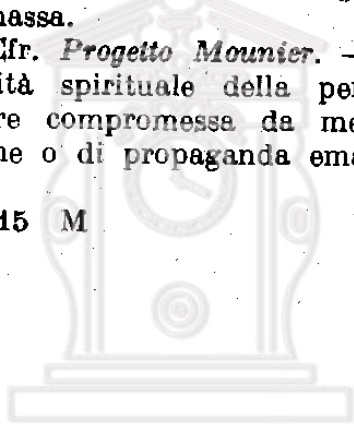
Cfr. *Relazione Mortati*, pag. 94.

ART. 19.

Cfr. *Progetto de Menthon.* — Art. 18: I cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e di associarsi liberamente, purché gli scopi della loro associazione non siano incompatibili con i diritti imprescrittibili dell'uomo.

Cfr. *Progetto Mounier.* — Art. 16: I cittadini..... hanno il diritto di associarsi..... Qualunque coalizione atta a mettere in pericolo le garanzie dell'articolo 6 può essere vietata.

Cfr. *Progetto Costituzione francese.* — Art. 17: Tutti hanno il diritto di associarsi liberamente, a meno che l'associazione non arrechi, o non tenda ad arrecare, pregiudizio alle libertà garantite dalla presente Dichiarazione. Nessuno può essere costretto ad affiliarsi ad una associazione.



# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

del deputato **MARIO CEVOLOTTO**

SUI

**Rapporti fra Stato e Chiesa (Libertà religiosa)**

Non ho potuto avere in tempo i contatti col collega Dossetti che mi ero proposto di sviluppare, per cercare una linea comune d'intesa nella formulazione del primo schema ed abbozzo di quelle che dovranno essere le formulazioni della Carta costituzionale sui principii generali dello Stato e sui rapporti con le Chiese. Sono costretto quindi a presentare una mia relazione e una mia proposta, che la Sottocommissione esaminerà e svilupperà in confronto con quelle che l'onorevole Dossetti vorrà prospettare per suo conto.

Ho ridotto a cinque soltanto gli articoli relativi alla forma e ai principii fondamentali dello Stato, in quanto ho ritenuto opportuno di evitare di dare alla Carta costituzionale l'ampiezza e la struttura di un codice, moltiplicandone le norme.

Pochi principii generali - insomma - essenziali, e assolutamente necessari ad inquadrare la futura legislazione, lasciando eventualmente al preambolo qualche altra affermazione, anche opportuna, ma non indispensabile nel testo della Carta vera e propria. Così, l'indicazione del fine dello Stato di assicurare il bene generale dei cittadini, che qualche moderna costituzione non trascura, però essere a mio avviso tralasciato senza pericolo.

Così il richiamo al diritto naturale, che avevo pensato di inserire nell'articolo quarto, anche in relazione, al parere della Commissione del Ministero della Costituente (Relatore MORTATI, vol. 1°, pag. 71) potrebbe trovare posto in una semplice annunciazione del preambolo.

Non ho creduto del pari, in relazione anche a un'opinione già preannunciata dalla Sottocommissione, di formulare l'affermazione che lo Stato italiano rinuncia alla guerra. I prin-

cipii costituzionali sul territorio, e principi costituzionali sul popolo (cittadinanza), i principii costituzionali sull'ordinamento giuridico, come in molte altre costituzioni recenti, dovrebbero essere inseriti e risultare nei titoli relativi a queste particolari questioni e dalle norme concrete, senza bisogno di una formulazione generica nella prima parte generale.

Ho ritenuto opportuno di limitare questa parte generale alla indicazione della forma repubblicana democratica dello Stato, alla affermazione dell'uguaglianza di tutti i cittadini, al richiamo delle norme del diritto internazionale generalmente ammesse come parte integrante del diritto nostro e alla indicazione della bandiera.

Mi è sembrato che dei tre grandi principii, dell'uguaglianza, della libertà e della solidarietà, da cui discendono tutti i diritti dei cittadini, soltanto il primo dovesse essere espresso nella parte generale (che, secondo me e secondo altri, dovrebbe costituire sempre il primo capitolo della Costituzione) perché la concreta formulazione normativa dei diritti di libertà e di quelli che discendono dal vincolo di solidarietà nei capitoli relativi alle libertà umane, e alle libertà economiche, ne renderebbe affatto superflua una dichiarazione generica.

Può essere suadente, per esempio, come nella Costituzione turca, all'articolo 62, dopo la solenne affermazione che « ogni turco nasce e vive libero », dare una definizione della libertà, che ha indubbiamente un alto valore etico e quasi religioso: « La libertà consiste nella facoltà di fare tutto ciò che non nuoccia agli altri; la libertà di ognuno, che è un diritto naturale, ha per limiti quelli della libertà degli altri ». Ne deriva la prova che anche lo Stato aconfessionale ha una sua solida base etica in quei sommi principii morali che costituiscono in sostanza il fondamento comune di tutte le religioni cristiane e non di quelle cristiane soltanto. Ma più di un'affermazione filosofica, nella Costituzione è importante fissare in concreto quali libertà sono garantite alle minoranze anche minime, perché nel riconoscimento e quindi nella tutela dei diritti di libertà delle minoranze è il paragone della reale concretizzazione dei principii democratici nella Carta.

Così, per quanto riguarda le relazioni fra la Chiesa e lo Stato, le questioni che hanno assunto da noi un aspetto di particolare delicatezza per ragioni storiche che non solo non possono essere trascurate ma devono

anzi essere tenute in gran conto, si possono comporre senza sforzo eccessivo, sempre che due principi vengano ammessi, come senza dubbio sono ammessi da tutti, quali sicuri punti di partenza.

Il primo principio è un corollario del diritto di uguaglianza, ed è che la confessione religiosa, o il fatto di non professare alcuna fede religiosa, non possono essere causa di privilegio, di differenziazione o di inferiorità legale per nessun cittadino. L'altro principio è quello della libertà di coscienza. Se nel campo delle libertà individuali, quando esse siano riconosciute — come lo è, ormai universalmente la libertà di coscienza —, il diritto del singolo è uguale al diritto di tutti gli altri, e il diritto delle minoranze anche minime ha lo stesso valore e la stessa protezione del diritto delle grandi maggioranze, è evidente che lo Stato non può non considerare i diritti di tutti i culti e di tutte le fedi, qualunque essi siano (purché leciti) risultino professati anche da pochissimi cittadini, sotto la specie della più assoluta uguaglianza nei riguardi dei principi costituzionali, salvo quelle necessarie differenziazioni nella concreta legislazione amministrativa che derivano dalla diversa importanza e dalla diversa diffusione delle varie chiese.

Ma questa legislazione particolare, naturalmente varia, ispirata e limitata da quei criteri generali della Costituzione che in base ai principi enunciati garantiscono la libertà di esercizio e di propaganda di ogni culto, non potrebbe, senza cadere nel vizio di incostituzionalità, costituire posizioni di privilegio e ragione di persecuzione per nessuna confessione religiosa.

I rapporti fra Stato e Chiesa devono, a mio sommo avviso, trovare nella Costituzione soltanto l'affermazione dei principi generali che regolano la libertà religiosa, e che postulano l'uguale valore sul piano della protezione giuridica di tutte le Fedi.

I rapporti concreti dello Stato con le varie associazioni religiose, che sono oggetto di leggi e di trattati, aventi talvolta carattere particolarissimo (Trattato e Concordato lateranensi) non dovrebbero trovare soluzioni concrete nella Carta costituzionale, ma formare oggetto della legislazione speciale, che non potrà però mai uscire dai binari e dai limiti fissati dai principi solennemente dichiarati nella Carta. In questo modo non entrerebbe per ora nemmeno in considerazione la questione di possibili modifiche a quel Trattato o di quel Concordato

lateranensi che nessuno vuole, se non nei limiti della necessità, ferire o intaccare. Sebbene sia evidente che il mutamento della Costituzione ne implica in ogni caso alcune modificazioni, anche dal lato formale: (ad esempio, art. 21 del Trattato, art. 12, 20, 42 del Concordato).

Il regime concreto che discende dai principi di uguaglianza e di libertà di coscienza fissati dalla Costituzione è un regime di separazione?

Indurrebbe a ritenerlo il fatto che in realtà con la Costituzione lo Stato regola per proprio conto i principi fondamentali della materia, senza aver riguardo alla eventuale diversa volontà degli organi della Chiesa, pur lasciando sussistere accordi in talune materie ecclesiastiche (Concordato); e lo confermerebbe il fatto che ponendosi al di fuori - non al di sopra - della Chiesa e delle Chiese e proteggendole e garantendole tutte nello stesso modo e secondo un identico principio di libertà, lo Stato adotterebbe palesemente il metodo del laicismo in confronto a quello del confessionalismo.

La Costituzione russa, infatti, all'articolo 124, dice che «allo scopo di assicurare ai cittadini la libertà di coscienza, la Chiesa è separata dallo Stato», facendo dipendere la possibilità di una vera libertà nel campo della Fede dalla condizione della separazione, concetto questo che formerà senza dubbio oggetto di contrasto e di discussione. La forma concreta però che il regime assumerebbe da noi è diversa, e potrebbe rapportarsi alla definizione e alla sistemazione che il Ruffini ha dato del *giurisdizionalismo aconfessionale* in una sua opera fondamentale - (RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano; la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino 1924).

Non si può prescindere dal fatto che, per quanto le minoranze religiose siano degne di ogni protezione nella loro assoluta libertà, in Italia la religione cattolica è la religione della grandissima maggioranza dei cittadini.

Perciò io non riterrei inopportuno che nel ~~preambolo~~ ~~della~~ Costituzione, in linea storica e di fatto, fosse inserita una dichiarazione in questo senso. Che non sarebbe probabilmente inutile, perché implicitamente se ne dovrebbe dedurre il corollario - che, quantunque ovvio e non contrastato non, è superfluo abbia il fondamento in una esplicita enunciazione della Carta - che quando in una qualsiasi cerimonia, alla quale partecipassero in forma ufficiale gli organi Sta-



tali, dovesse essere celebrato un rito religioso (benedizione in occasione del varo di una nave, messa al campo, ecc.) tale rito si dovrebbe svolgere nelle forme della Chiesa Cattolica.

Non credo conveniente dilungarmi su questioni che saranno oggetto di successivi e ripetuti esami, e di ampie discussioni. Ritengo infatti che questo primo abbozzo di due punti fondamentali della Costituzione, per quanto molto imperfetto, e suscettibile di grandi modificazioni, possa segnare una linea generale che ci dovrebbe, se non trovare tutti concordi, almeno avviare ad una non difficile intesa.

## LO STATO

### ART. 1.

Lo Stato Italiano è una repubblica democratica.

### ART. 2.

Tutti i poteri spettano al popolo che li esercita o li delega secondo la costituzione e le leggi.

### ART. 3.

Tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge ed hanno gli stessi diritti e doveri. La nascita, il sesso, la razza, la condizione sociale, le credenze religiose, o il fatto di non aver alcuna credenza, non possono costituire la base di privilegio o d'inferiorità legale.

### ART. 4.

Le norme del diritto delle genti generalmente riconosciute sono considerate come parte integrante del diritto della Repubblica Italiana.

### ART. 5.

La bandiera della Repubblica Italiana è verde, bianca e rossa.

# LE LIBERTÀ RELIGIOSE

## ART. 1.

A tutti i cittadini è garantita piena libertà di fede e di coscienza.

## ART. 2.

È garantita piena libertà di esercizio e di propaganda a tutti i culti e le confessioni, che non sieno contrari all'ordine pubblico, alla morale, o al buon costume.

È tutelato il diritto di tutti i cittadini di professare qualsiasi culto o di non professare alcun culto, o anche di abbandonare una confessione religiosa per entrare in un'altra.

## ART. 3.

Tutte le organizzazioni confessionali possono propagandare e diffondere liberamente la loro fede e possedere gli edifici nei quali il culto viene esercitato.

## ART. 4.

Nessuno può giustificare un reato, o il mancato adempimento di un dovere imposto dalla legge, invocando le proprie opinioni religiose o filosofiche.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

del deputato **MARCHESI**

SUI

**Principi costituzionali riguardanti la cultura  
e la scuola**

### AVVERTENZA

Pensavo che in una Carta Costituzionale si potesse bensì affermare il diritto all'istruzione nel titolo che determini le libertà politiche e i diritti del cittadino: ma che il complesso dei temi particolari riguardanti lo sviluppo della cultura nazionale e l'ordinamento della scuola spettasse alla competenza di altra Assemblea e dovesse perciò essere contemplato in sede di normale attività legislativa e risolto per legge. A pensare in tal modo mi confortavano gli esempi di altre moderne Costituzioni repubblicane: quella della Unione Sovietica del 1936 e della Francia del 1946. Invece nella Costituzione di Weimar del 1919 una intera Sezione con nove copiosi articoli (142-150) è dedicata all'istruzione, compresa quella religiosa, e agli istituti di insegnamento; e a tale criterio sembra ispirato o almeno è conforme l'intendimento di un grande Partito italiano, quello della Democrazia Cristiana, il quale in due autorevoli documenti ha mostrato di voler includere appunto il tema della scuola nel quadro delle linee costituzionali (1).

Per questa ragione, avendo daccanto o di contro a me un relatore che di tale largo intendimento potrebbe essere interprete, ho creduto dover superare i limiti che ritenevo opportuni e indugiare su osservazioni e rilievi che altrimenti mi sarebbero apparsi intempestivi. In questo primo abbozzo che presento all'esame della Sottocommissione ho dunque dovuto preferire l'eccesso al difetto. Togliere è meno laborioso che aggiungere.

(1) UMBERTO TUPINI, *La nuova Costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzie*. Roma, 1946, pag. 19-21.

GUIDO GONELLA, *Il programma della Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione*. Relazione al primo Congresso nazionale della Democrazia Cristiana, Roma 24-27 aprile 1946, pag. 33 seg.

L'arte e la scienza sono al servizio dell'umanità. Esse accrescono libertà allo spirito umano, ma di libertà hanno innanzi tutto bisogno: e non possono degnamente e utilmente operare se costrette a fini determinati e condizionati.

La loro moralità, che è somma, non è racchiusa in precetti iniziali né muove da propositi obbligatori, ma consiste nella loro forza espressiva e rivelatrice, in quello stimolo continuamente attivo che è proprio dell'opera d'arte, in quel fluire continuo della indagine scientifica verso l'inesplorato del mondo umano e naturale.

Lo Stato non ha un'arte, come non ha una scienza; ma dell'arte e della scienza si giova per i suoi fini nazionali e sociali. Ha il dovere di proteggerle in ogni modo e di servirsene, ma ha pure il dovere di lasciare che esse si sviluppino libere e padrone di sé oltre e dentro la scuola.

STATO E SCUOLA. — C'è chi afferma che lo Stato ha una funzione *ausiliaria* nel campo della Scuola (1). Potrebbe essere questo un increscioso punto di ostinata controversia. Credo, con tanti altri, che non esista funzione nazionale e sociale più alta di quella che provvede alla educazione ed elevazione del popolo ed assicura pertanto la unità della Nazione, laddove le autonomie aprirebbero la strada allo spirito regionalistico o municipale o confessionale. Per questo suo valore unitario, per questo suo lievito d'indissolubilità nazionale la Scuola deve appartenere allo Stato il quale può riconoscere e favorire il sorgere e prosperare di organizzazioni *ausiliarie* di educazione e di assistenza, ma non subordinarsi ad esse.

Si obietta che non sempre la Scuola è appartenuta allo Stato: che in tempi di florida civiltà, come in Grecia e in Roma, non esisteva una scuola di Stato: e che attorno ai più grandi maestri di scienza, di filosofia e di retorica si raccoglievano i giovani seguaci che propagavano e perpetuavano in progressione d'indagine, di pensiero e di arte l'insegnamento del maestro. Ma in Grecia e più ancora in Roma la scuola venne sempre più richiamando l'attenzione dello Stato e nei secoli dell'Impero venne acquistando sempre più stabilità e universalità, fino ai tempi moderni.

(1) *Programma della Democrazia Cristiana.*  
Pag. 33.

Oggi il problema educativo non riguarda più un ceto di fortunati o di favoriti, ma tutto quanto il popolo, compresi quei tanti milioni di servi e quei *plebei miseri ac proletari* che ormai sono così potenti fattori di vita sociale.

La scuola, dai tempi più antichi ai nostri, non è proceduta per salti o per un alternarsi di oscuramenti e di luci, ma si è sviluppata senza interruzione con un processo conforme allo spirito e alle necessità dei tempi. Essa è una delle più chiare voci, e talora è l'unica voce che ci giunga dal passato. Perciò bisogna usare la massima cautela nell'innovare e nell'abolire. La scuola è un istituto secolare che non sopporta senza danno sovrapposizioni bastarde o nemiche; è un albero antico su cui bisogna operare degli innesti e non delle scongiolate mutilazioni.

\* \* \*

La istruzione — sia primaria, sia media, sia universitaria — non è problema di regioni o di comuni o di enti privati. È problema nazionale. La deficienza di una parte si fa sentire sull'altra; come l'analfabetismo del Mezzogiorno è gravato a lungo e grava tutt'ora sulle altre zone d'Italia. Ciò che è malattia di una parte è anche malattia del tutto: se si vuole che l'Italia resti o divenga veramente un tutto. Non basta che alcune regioni abbiano possibilità di rendere fiorenti i loro istituti educativi se altrove l'intelligenza si fa sorda e pigra e vuota e la mente resta ignara e incapace di riflessione. L'elettore più ignorante e più rozzo vale quanto il più elevato: e la sorte del Paese è affidata alla stolidezza quanto alla consapevole intelligenza. Non temete l'accentramento, onorevoli colleghi. La scuola, quando è buona e funziona bene, è naturalmente decentrata. E il decentramento non dipende né dal comune né dalla regione né dallo Stato: dipende dal maestro. Chi decentra veramente la scuola e ne fa un organismo vivo e perciò distinto dagli altri organismi consimili è il maestro, cioè l'individuo, cioè la persona umana. Questa bisogna curare e sollevare dalla miseria e dalla mortificazione. Come la terra va fertilizzata perché produca, così anche l'uomo.

Molti di quelli che fanno la politica considerano la scuola come una astrazione fuori delle necessità presenti; e pochi la sentono come un organo, ed organo supremo, di continuità e di sviluppo della vita nazionale. Nel mondo parlamentare essa costituisce di solito un settore dove il deputato si affaccia per fuggevoli motivi di opportunità. Per molti rap-

deputati  
storico

presentanti della Nazione la geografia della scuola è stata sempre limitatissima, e non ha quasi mai superato la estensione di un collegio o di una circoscrizione elettorale. Ma l'istituto scolastico oggi è in crisi di dissoluzione: e aspetta una disciplina con la stessa ansietà con cui il popolo italiano aspetta lavoro e pane. La istruzione elementare è in gravissima penuria di locali, di attrezzi, di maestri; in talune zone ha già il quaranta per cento di analfabeti, in altre non si va al di là della terza classe; e la istruzione obbligatoria per tutti è una delle tante disposizioni irrisorie che sembrano prese soltanto per dimostrare la mala volontà o la impotenza delle classi dirigenti. I maestri elementari aspettano ancora la rottura di quel ruolo chiuso che consente finora ad alcuni vivi più fortunati la felicità di ereditare il posto dei morti, mentre la massa resta indietro, addensata nei gradi inferiori.

È prima necessità della vita nazionale che l'alfabeto — potente nemico della miseria economica — sia imposto ad ogni cittadino in ogni plaga d'Italia. Lo Stato, associandosi in questo compito regioni e comuni, dovrà rendere *possibile* tale istruzione obbligatoria, oltre che con la istituzione di un efficace controllo e con provvidenze di ogni genere, con l'aumento degli edifici scolastici e con un decoroso trattamento giuridico ed economico degli insegnanti.

LIBERTÀ D'INSEGNAMENTO. — Si torna a parlare oggi con insistenza della libertà d'insegnamento: e si dà a questa espressione quasi un tono di sfida contro la scuola di Stato. Sorgano pure dovunque gl'istituti privati d'istruzione e di educazione; ma lo Stato dovrà garantirsi nel controllo dei titoli pubblicamente riconosciuti e vevoli. La regione, il comune, gli enti locali e privati possono arricchire i propri istituti scientifici, ampliarli, dotarli di nuove provvidenze, di nuovi strumenti e magari di nuove funzioni che ne accrescano il rendimento e il valore; possono istituire scuole specializzate, scuole agrarie, di artigianato, di addestramento al lavoro, convitti di assistenza e d'istruzione, senza che ne venga offesa all'organismo educativo stabilito e vigilato dallo Stato. La regione o la città che più o meglio sapranno concorrere alla prosperità e all'incremento dei loro istituti di educazione e di cultura ne avranno per ciò appunto maggior vantaggio e decoro e libertà di sviluppo: perché il controllo dello Stato non deve essere una catena, ma una garanzia che la legge co-

mune sia rispettata nelle sue norme fondamentali.

Non sarà vano ripetere che su tutte le distinzioni e le autonomie regionali, la scuola — e soltanto la scuola — garantisce l'unità della Nazione.

Da più parti oggi s'invoca il principio di autonomia o di libertà universitaria. Ma lo Stato non potrà e non dovrà mai abdicare alla sua sovranità nell'ordinare e nel dirigere la scuola nazionale e non potrà cedere a nessun istituto, estraneo a sé, funzioni sue proprie e inalienabili tra le quali è il conferimento dei titoli di accesso all'esercizio delle professioni liberali e delle pubbliche amministrazioni. Per gli autonomisti più risoluti lo Stato dovrebbe limitarsi a somministrare i danari, senza nessun'altra ingerenza; l'Università libera penserebbe poi essa a stabilire con piena validità legale i suoi ordinamenti e a rilasciare i suoi titoli didattici. Ma lo Stato è il solo responsabile dell'amministrazione finanziaria della Nazione; e non è ammissibile che altri enti abbiano facoltà di amministrare liberamente parti del pubblico denaro.

Oggi si fa un gran parlare di libertà scolastica anche per indicare un movimento contrario a una temuta prevalenza della scuola statale. Ma, onorevoli colleghi, è troppo grande il compito che oggi, in Italia e nel mondo intero, spetta alla scuola perché si possa lasciarla fuori dal controllo di Stato.

## II.

L'ISTRUZIONE — si dice — è assunta dallo Stato, non solo per istruire l'intelletto, ma anche per educarne l'animo. Siamo d'accordo. È assunta dallo Stato perché la scienza abbia una dignità e un valore che non risultino soltanto dalla nozione positiva.

Il mondo della cultura e della scuola — specie in questo ultimo quarto di secolo — ha dato ai giovani un senso di soffocazione: è apparso come chiuso a tutte le esigenze del mondo morale; e più la cultura si elevava e affinava nelle sue particolari ricerche e applicazioni, più appariva il suo distacco dai principi di dignità e utilità sociale e da quell'aspirazione all'universale che è nello spirito dell'uomo. Così veniva formandosi il tecnico, il giurista, il letterato, lo storico, dentro un'orgogliosa clausura che badava a dar pregio allo strumento e alla persona che lo adoperava e all'utilità personale che ne veniva anzi che al fine superiore cui lo studio è diretto, cioè alla scienza intesa come perpetua ricerca di

un bene comune. Così la cultura più saliva in alto, più si estraniava dalla vita popolare e nazionale; diveniva interessata occupazione di laboratori, di biblioteche, di singoli istituti dove si curava l'addestramento del conoscente, dell'esperto, dell'erudito, dello scolastico, di coloro che avevano l'unica sollecitudine di distinguersi dalla massa degli umili per entrare in quella dei profittatori. Così la cultura e la scienza si venivano raccogliendo e differenziando in una ricerca di posti distinti da cui si potesse comandare agli altri e abusare degli altri. Invece di una comunione spirituale si cercò l'autorità; e l'indifferenza politica e morale divenne il gelido manto della dottrina. E quando l'enorme crisi del mondo scoppiò e avvenne l'urto immane delle forze in conflitto, quei maestri usciti all'aperto non seppero né vedere né ricercare né scoprire più nulla, e non ebbero più una parola da dire ai discepoli che si avviavano da soli verso la salvezza o la morte.

Perché è avvenuto tutto questo? Per mancanza di capacità e di cultura? No: per mancanza di coscienza civile. È avvenuto perché mancava l'amore della scienza, della cultura, dell'arte rivolta ai supremi fini nazionali e sociali; perché si trattava di una scienza, di una cultura, di un'arte interessata e quindi destinata a volgersi verso tutti gli approdi sotto la spinta di ogni vento. Soltanto una coscienza civile, qualunque essa sia, può far sentire la necessità di dare il più esteso valore all'opera individuale. Nel nobilissimo manifesto della Associazione Professori universitari, durante la lotta clandestina del 1943-44, si leggevano queste parole: « Le tragiche vicende che noi oggi viviamo non sono solamente lo sbocco di venti anni di stoltezza e di corruzione politica da parte di alcuni ceti e di alcuni uomini; esse segnano piuttosto la crisi profonda di istituzioni politiche, di organizzazioni sociali, di un'atmosfera di cultura e di moralità che hanno permesso, provocato e giustificato quell'opera nefanda. La realtà storica di oggi è rivoluzionaria: i partigiani combattenti, gli operai delle officine, gli intellettuali che affiancano il loro lavoro sono gli antesignani di questa rivoluzione costruttiva della Italia nuova sotto le leggi della libertà e della giustizia. Voi professori meno che altri potete mancare, perché la costruzione richiede non solo il soccorso di tecnica illuminata, ma luce di esperienza e di ragione, coscienza aperta della realtà e dei suoi problemi, controllo degli stessi valori ideali ».

deputati  
torico



Perché questa coscienza si affermi nel corso del tempo non basterà certamente il decreto del legislatore. Il legislatore potrà mutare gli ordinamenti, non le capacità, gli spiriti, la intelligenza degli uomini. Perché questo sia compiuto è necessaria la trasfusione di sangue nuovo nella scuola italiana; bisognerà attingere alla fonte ignota sinora, alla inesauribile sorgente delle energie e delle capacità popolari; bisognerà portare nelle scuole medie e superiori la classe lavoratrice che finora ne è stata esclusa.

Si è recentemente ripetuto l'allarme sugli incalcolabili danni materiali e morali che l'Italia ha sofferto e continua a soffrire non tanto per l'analfabetismo o il semianalfabetismo di molti figli del popolo quanto per le decine di migliaia di laureati e diplomati immeritevoli e trafficanti immessi in tutte le carriere e professioni, politica e giornalismo compresi: causa non ultima del decadimento e della rovina presente.

È necessario socchiudere, non spalancare le porte delle Università; fare dello studente un cittadino che compia una pubblica funzione a vantaggio di tutti: quella d'istruirsi: per rendere socialmente valida la propria capacità intellettuale. La scuola deve essere aperta a chiunque abbia la possibilità d'intendere e di apprendere, perché la macchina sociale ha bisogno di questa minoranza eletta che possa metterla in movimento.

È interesse della Nazione che ognuno abbia modo di fecondare i germi del proprio destino e che possa sollevarsi non sugli altri ma in mezzo agli altri, liberamente, con tutte le naturali ricchezze ch'egli possiede. Ed è danno e pericolo comune che continui ad esistere una classe alla quale la servitù economica tenga chiusa quella porta della conoscenza che è veramente la porta della vita.

Varcati i limiti della scuola obbligatoria si giunge alla soglia delle scuole specializzate e medie superiori. Qui dovrà iniziarsi la salutare *selezione* che Quintino Sella, il vecchio statista piemontese, auspicava senza vederne i

modi e le possibilità di attuazione (1). Una selezione la quale dovrà consistere nel dirigere ed avviare tutte le attività dei singoli individui per quelle vie in cui potranno più degnamente operare e progredire. Selezionare non vuol dire costituire la folla dei reietti e degli umiliati, ma disperdere quella degli spostati che si va facendo sempre più paurosa. D'altra parte si sente la necessità di fare avanzare verso i gradi superiori della cultura quelli che ne sono stati esclusi non per difetto d'ingegno ma per difficoltà economiche rimaste insuperabili.

Non sembrerà esagerato affermare che quello scolastico si presenterà subito all'Assemblea legislativa come uno dei problemi capitali della rinascita del Paese, se si pensa che attraverso la scuola vengono gli esperti della tecnica, della cultura, della produzione, della pubblica amministrazione: che nella scuola si formano e si formeranno non solo gli artefici della vita sociale ma gli artisti della vita spirituale. Ed è problema che si potrà risolvere oltre la cerchia dei partiti, su un campo dove tutti possono convenire gli uomini di buona volontà. Perché ogni uomo di buona fede e di buona volontà si è accorto che l'Italia è da molto tempo travagliata da una doppia crisi di eccedenza e di carestia: eccedenza di incompetenti, di inabili, di spostati; carestia di energie competenti e produttive. L'Italia ha un tumore che è necessario estirpare al più presto: il tumore dottorale; è il paese che ha un enorme, ridicolo numero di dottori. E in verità non occorre chiamarsi socialisti o comunisti per riconoscere che i tre quarti della popolazione sono sottratti alla prova dell'attività intellettuale. La leva in massa degli eser-

(1) Rammentiamo le memorabili parole ch'egli pronunciava nel 1882: « Sono *spostati*, dannosi alla società, tutti coloro che attendono ad un ufficio intellettuale mentre non vi hanno attitudine e meglio si dedicherebbero a faccende manuali; ma sarà difficile impedire che si facciano degli avvocati, degl'ingegneri, dei professori i quali poi, rimanendo senza cause, senza incarichi, senza scolari, ne attribuiscono la colpa alla nequizia umana e siano perennemente inquieti. Un'altra classe di *spostati* è quella di coloro che, per non avere istruzione o capitali, sono costretti a lavori manuali, mentre in essi la potenza intellettuale è di gran lunga maggiore della forza materiale... Le cose andrebbero essai meglio se tutti fossero al loro posto; e se quelli che hanno naturale ingegno avessero anche l'istruzione sufficiente per trarne profitto, non solo a vantaggio proprio e delle loro famiglie, ma anche dell'industria e dell'intera società.

citi è stata fatta da secoli, la leva dell'intelligenza mai. Ed importa all'Italia che questi milioni d'Italiani entrino nel circolo della vita nazionale. Chi darà i mezzi per questa leva dell'intelligenza? Si troveranno: non già nelle elargizioni di mecenati milionari, ma nelle finanze dello Stato che provvederà a premere nei giusti limiti e con le dovute gradazioni sulle private fortune; si troveranno nel concordato tributo di tutti i cittadini che sentiranno nella scuola il presidio della Nazione. Se i nostri bilanci militari dovranno essere contratti o aboliti, siccome impongono i vincitori, accettiamo con animo equo questa necessità che ci permette intanto di preparare e di addestrare nella scuola aperta al popolo i futuri reggitori e artefici dei nostri destini.

Le democrazie di quasi tutto il mondo hanno fatto uguale il diritto, ma hanno lasciato solo ai meno la possibilità di esercitarlo.

Uno Stato che cerchi economie nei bilanci per la pubblica istruzione è uno Stato nemico della civiltà, oltre che della propria sicurezza.

### III.

Uomini di autorità e di esperienza vedono nella « famiglia » l'organo più competente, anzi l'unico organo competente nella educazione dei figli. Potremmo non negarlo: sebbene all'affermazione che « lo Stato può essere il più prepotente violatore delle coscienze » (1) sia lecito rispondere che la famiglia può esserlo di più. In ogni modo riteniamo non si debbano porre ostacoli a questo diritto-dovere familiare. Superati i limiti della istruzione obbligatoria, la famiglia è libera di mandare o no i propri figli alle scuole medie e superiori, di mandarli in una scuola pubblica o in una privata.

Altro urgentissimo compito spetta all'azione statale: quello di restituire alla scuola privata l'ufficio di emulatrice e stimolatrice di educazione e di cultura: ufficio che mediante l'abuso delle parificazioni si è venuto alterando sino a risolversi spesso nel suo contrario.

Nel *Programma della Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione*, con molta brevità compensata da molta chiarezza, si definisce il concetto di *libertà della scuola* la quale « significa lotta contro i monopoli scolastici, che avviliscono la cultura, lotta per il riconosci-

(1) TUPINI, *Op. cit.*, pag. 20.

mento dei diritti della scuola privata » (1). Per monopolio scolastico è da intendere la scuola nazionale di Stato (2) considerata quale pubblico servizio che si possa dare in appalto o affidare alla gestione privata. Sappiamo che questo è uno dei punti capitali su cui poggia la politica scolastica dell'Azione Cattolica: stendere su tutta l'Italia una rete d'istituti privati debitamente parificati in concorrenza con la scuola di Stato. Se ci intendessimo su questa parola « concorrenza » potremmo eliminare un motivo di acuto dissidio. Non contestiamo la utilità della scuola privata fino a che essa gareggi con la scuola pubblica sulla base di una maggiore o migliore preparazione. Sotto questo riguardo la scuola privata, sia confessionale sia laica, può portare un valido aiuto all'incremento della cultura e della educazione nazionale; ma contestiamo che ad essa sia conferibile quel diritto che deve attribuirsi unicamente allo Stato: il diritto di rilasciare titoli legali di studi. Mercé questo diritto la scuola privata entra in gara con quella pubblica non sulla base di una maggiore preparazione nel meritare quei titoli, ma di una maggiore facilitazione nel conseguirli. Colà infatti sono accorsi ed accorrono con buona fortuna tutti gli infortunati delle pubbliche scuole che abbiano modo di pagarsi l'ingresso e di corrispondere un adeguato compenso al beneficio ricevuto.

Sorgano pure in copia e fioriscano gli istituti privati di assistenza e di educazione. Qui la Chiesa cattolica con la molteplicità dei suoi mezzi e con il prestigio della sua tradizione può molto operare; ma l'autorità dello Stato resti sovrana nella misura e nella valutazione del profitto che deve aprire agli scolari le vie delle pubbliche attività.

E inoltre da considerare che la scuola privata riguarda massimamente la scuola media

---

(1) Pag. 33.

(2) Pag. 77.

o secondaria, quella in cui « si forma — diceva Ruggero Bonghi — lo spirito avvenire del Paese » (1); quella che Giovanni Gentile proclamava « lo strumento più potente della cultura nazionale » (2). E possiamo questa volta essere d'accordo coi due pensatori fra loro così lontani.

#### IV.

A definire più compiutamente il concetto democristiano di libertà dello scuola si dice ancora nel citato *Programma* che essa « significa lotta per l'insegnamento religioso da impartirsi *in tutte le scuole* secondo la tradizione cattolica della famiglia italiana ». E si fa seguire subito dopo una chiosa di attualità: « Oggi ritornano di moda le vecchie rimasticature sulla scuola laica con argomenti che sanno di muffa e di tanfo » (3).

Sia pure. Rimastichiamo pure — ostinati ruminanti — le vecchie radici della laicità, ma senza più l'hegelianismo della vecchia Destra parlamentare che di fronte alla Chiesa consacrata voleva consacrare lo Stato, e senza quel soddisfatto positivismo della Sinistra che riprendeva il culto della dea Ragione e presumeva di avere già in mano le chiavi dell'Universo.

Vecchie rimasticature. Infatti molti anni sono trascorsi da quel febbraio 1876 in cui la Commissione della Camera dei Deputati incaricata di riferire sul progetto di legge Coppino, riguardante la istruzione elementare, osservava che « l'obbligo dello studio del Catechismo si riteneva lesivo della libertà di coscienza »; e nello stesso tempo la Commissione, incaricata di riferire sull'altro progetto di legge che regolava la istruzione media, a unanimità concludeva che « l'insegnamento religioso tendeva a scomparire in Italia, dove la religione si riparava nelle chiese e nelle fa-

---

(1) Nel discorso pronunciato alla Camera dei Deputati il 2 dicembre 1886.

(2) *Educazione e scuola laica*. Firenze, 1927, pag. 116.

(3) Pag. 33.

miglie e la fede si raccoglieva nel segreto delle coscienze » (1).

In un opuscolo (2), pubblicato a cura dell'*Azione Cattolica Italiana*, si osserva che con l'articolo 1 della legge 23 giugno 1877, n. 3918, a cominciare dal 1° gennaio 1878, l'ufficio di Direttore Spirituale nei Licei, nei Ginnasi, nelle Scuole tecniche, era abolito definitivamente. « La setta — si dice — aveva trionfato ». La lacuna dal 1878 durò per quarantasei anni e si colmò soltanto con il Regio decreto 30 aprile 1924 (3), promosso dal Ministro Gentile del quale si esalta « l'opera poderosa » in difesa « della libertà e della spiritualità della Scuola ». Ma di quell'opera poderosa l'Autore dell'opuscolo ignorava o dimenticava le maturate e persistenti intenzioni (4); non vedeva in essa l'attuazione di un vecchio disegno pedagogico-filosofico il quale poneva la religione su un piano di sviluppi dialettici, come un primo superabile momento cui doveva infallibilmente succedere l'età della filosofia, che era naturalmente quella di Gio-

(1) Atti Parlamentari - Sessione 1876-77. Stampato 41-A, pag. 2.

(2) *L'Azione scolastica cattolica*. Roma, 1927 (Num. 1).

(3) Che nell'articolo 62 prevede la istituzione di un insegnamento facoltativo di religione nelle Scuole medie.

(4) Pag. 17 « Egli (Gentile) ebbe agio, vigore e costanza di tradurre in termini legislativi tutta la somma delle rivendicazioni scolastiche che hanno per oggetto e confine il principio della libertà e della spiritualità della Scuola. La sua opera è stata per certo poderosa... ».

vanni Gentile (1). Il quale un tempo non voleva l'insegnamento religioso nella scuola media, dove preferiva che cominciasse a entrare quello filosofico; egli lo voleva nella scuola primaria perché quella sua filosofia veramente « libera e liberatrice, se ha da criticare e far libero lo spirito religioso, non potrà ciò fare se lo spirito religioso non si sarà svegliato » (2). Poi, mutata opinione, introdusse, da Ministro, l'insegnamento religioso nelle scuole medie, riservando alle Università questo sovrano ufficio liberatore dell'idealismo gentiliano.

Domando, onorevoli colleghi, se alla franca nostra dichiarazione di pieno rispetto per i valori religiosi dell'individuo e della società umana sia da preferire il filocattolicesimo di quei legislatori filosofi che sostenevano la necessità dell'insegnamento religioso nelle scuole primarie, proclamando la religione una *phi-*

---

(1) Si tenga conto che gli scritti *Educazione e Scuola laica* furono raccolti dal Gentile nel 1921 e la terza edizione (Vallecchi, Firenze) è del 1927, dell'anno cioè in cui usciva l'opuscolo dell'*Azione Cattolica*.

(2) Pag. 124.

*losophia inferior* (1) destinata a risolversi nel libero sapere; quale « oggetto di conoscenza assoluta che si risolve in termini di conoscenza logica » cioè che si risolve « in quella libera vita di critica e ricostruzione perenne » che è la filosofia (2). Domando se alla invocata esclusione di ogni commistione religiosa nelle scuole sia da preferire uno Stato che « assume la religione come grado e primo momento di un lavoro ulteriore della ragione » (3); che considera dunque il vincolo religioso come necessario perché la filosofia possa poi esercitare la sua azione « svincolatrice ».

È noto il vecchio e rude attacco di Gentile contro la scuola professionale ch'egli chiama scuola « antiumana », « renitente al libero svolgimento del pensiero scientifico », « nemica, senza volerlo — come tutte le religioni positive — di ogni libertà interna ed esterna, favoreggiatrice di regimi assoluti » e destinata, quando un momentaneo interesse la spinge verso la democrazia, « ad avvolgersi nell'equivoco o a snaturare se medesima ». E concludeva che « per questo verso scuola confessionale è negazione della scuola » (4).

Ma in mezzo a questa massa difettosa, viziosa e antiscolastica, spunta, fiore pregiato, quello della fede, « luce e calore spirituale » che spinge le anime giovanili « verso l'unica fonte di verità e di giustizia »; quella fede che mancava — allorché egli scriveva — nelle nostre scuole pubbliche, quella fede che non si può cacciare dalla scuola senza sostituirla con altra fede: perché « insegnamento è eccitamento e formazione di spiritualità: e non c'è spiritualità a pezzi ». E aggiungeva: « La morale — tutta la vita umana — vuole una visione del mondo: e questa visione o la dà la religione o la dà la filosofia. Dove non entra o non può entrare la filosofia deve entrare la religione con le sue soluzioni facili e arbitrarie. Altrimenti ne scappa via ogni profonda

(1) *Op. cit.*, pag. 138.

(2) *Op. cit.*, pag. 88.

(3) *Op. cit.*, pag. 138. Gentile era ancora lontano dal riconoscere — come avvenne per ultimo — la superiorità della « filosofia inferiore ». Se l'avesse riconosciuto egli — filosofo qual'era — avrebbe forse esitato nel servire la vacua e ipocrita religiosità del fascismo.

(4) *Op. cit.*, pag. 90-93.



convinzione » (1). Così Giovanni Gentile muoveva dalla fede cattolica per giungere al suo approdo filosofico. Egli sarebbe stato l'ultimo e più illuminato evangelista: l'evangelista della Ragione.

Noi non intendiamo barattare il catechismo cristiano con il catechismo laico del Condorcet che sostituiva al Dio evangelico i vuoti fantasmi del Benessere e dell'Amor proprio. Non in nome della scienza contestiamo la opportunità dell'insegnamento religioso, ma — se ci è consentito — nel nome stesso della religione. Sappiamo che, per quanto sia illimitata la indagine dell'intelletto, la scienza ha un limite ed ha un limite la ragione. Sappiamo che la scienza ci dà un *certo* che non basta al nostro bisogno di sapere, che essa non è sufficiente a renderci tutti quanti *sicuri*. Sicuri, dico, dell'*al di là*. Ma c'è proprio bisogno di esser sicuri? E non si può vivere e operare e spaziare sicuramente anche quando non ci assiste la fede religiosa e il mistero ci vieta di estendere più oltre il limite della conoscenza?

Nella vita — si dice — occorre una fede: e questa, fino a una certa età, non può darla che la religione. Non stentiamo ad ammetterlo: e possiamo anche riconoscere che un fanciullo il quale non ha creduto nel divino, più tardi forse non crederà più a nulla. Egli ha bisogno di avere fin da principio questo riflettore luminoso che più tardi potrà sfavillare più chiaro o spostarsi verso altre certezze od altre speranze o spengersi. Ma qui sorge una domanda. E veramente religione quella che fa parte di un insegnamento ufficiale, ed entra — se anche facoltativamente — nel novero delle discipline scolastiche? A chi sarà affidato questo delicatissimo compito? Quanti e quali saranno in tutte le scuole d'Italia i maestri degni di tanto ufficio? Ne abbiamo l'esperienza: un'esperienza di circa un quarto di secolo. L'ora dell'insegnamento religioso è divenuta — salvo rari casi — un'ora di svagamento e di sfrenatezza disciplinare anche nelle scuole medie del cattolicissimo Veneto. La religione non s'insegna nelle scuole. La religione è in ciò che dice la madre al bambino, nella preghiera ch'essa gl'insegna, nell'atmosfera che gli crea; è nella immagine appesa al capezzale, negli stupori affascinanti o nei raccoglimenti muti delle chiese. La religione è pure nell'aula della scuola dove parla il maestro che crede e sa diffondere intorno a sé l'alito della fede e del conforto divino, perché così l'animo gli

(1) *Op. cit.*, pagg. 94, 97, 111.

detta, non perché così gl'impone il suo ufficio. La religione entra nella scuola attraverso la religiosità del maestro; e può, anche nell'insegnamento superiore, divenire fonte di notizia e di meditazione. Ed io vorrei che, al posto di alcuni insegnamenti inutili, s'introducesse nelle nostre Università, con maestri degni e non improvvisati, la cattedra di storia delle religioni che ci aiuterebbe a rimuovere tanta ignoranza e tanta intolleranza.

Nello schema riassuntivo e integrativo posto in fine al *Programma della Democrazia Cristiana*, si esige che la Costituzione « deve ribadire e tenere presente nella elaborazione di singoli istituti, gl'impegni assunti dall'Italia con il *Concordato* » relativi alla libertà di credere, professare e propagare la fede; e tra questi impegni ci sarebbe « *l'insegnamento religioso nelle pubbliche scuole, inteso veramente quale fondamento e coronamento della istruzione* » (1). E mia opinione debba la Carta costituzionale tacere su questo punto che è materia di legge e deve, nel caso di una soluzione positiva, risolversi per legge. Ma per rimuovere il sospetto di volere in tal modo evitare i pericoli di una discussione acra e di un dissidio pregiudizievole ad interessi di parte dichiaro che, pure essendo geloso della sovranità statale e mal tollerante di ingerenze ecclesiastiche nella civile amministrazione, su questo punto mi sentirei personalmente disposto a transigere e a cooperare alla costruzione di quella condotta religiosa che si vorrebbe impiantare fino ai piani superiori, in tutte le scuole. E dirò che se fossi stato in condizione di partecipare alla discussione che nel 1872 si accese in Parlamento e nel Paese sulla soppressione delle facoltà teologiche nelle Università italiane, avrei fatto augurio per la loro conservazione e per la loro fortuna, giacché ritengo che lo studio della teologia, oltre il resto, valga ad eccitare lo spirito speculativo e dialettico; e sappiamo tutti che dalle scuole laiche non sarebbero mai germinati gli « sterpi eretici » né quel *modernismo* contro il quale il rettore della Università cattolica di Milano impone oggi il giuramento ai giovani laureandi.

\* \* \*

Nel campo della Democrazia Cristiana noi vediamo sorgere due pulpiti: l'uno volto spaziosamente verso sinistra, attorno a cui risuona più clamoroso l'applauso giovanile; l'altro verso destra, più specialmente riser-

(1) Pag. 74.

vato alle mature ed esperte e composte gerarchie e dignità. Dal primo pulpito risuonano frasi come questa: « Chi crede nello spirito ha non solo il diritto, ma anche il dovere di educare alla scuola dello spirito; come chi crede nella materia educerà alla scuola della materia » (1). Plaudiamo anche noi. Ma quasi nello stesso tempo dal pulpito di destra ci giunge questa sentenza: « Non si può insegnare la verità prescindendo dalla Verità Somma, come non si può insegnare la legge morale prescindendo dal Sommo Bene ».

Qui ci pare di entrare nel reticolato spinoso della intolleranza. Una tale affermazione potrebbe risuscitare il ricordo dell'articolo 106 della legge Casati che Ruggero Bonghi prendeva in esame alla Camera dei Deputati il 20 febbraio 1884. Quell'articolo poneva tra le colpe passibili di sospensione o remozione « L'aver con l'insegnamento o con gli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale ». Diceva il Bonghi: « Codeste verità che il legislatore dice di essere fondamento dell'ordine religioso e morale noi le cerchiamo... Le parole del legislatore rimontano a un'epoca in cui reggevano ancora, nelle menti dei reggitori della pubblica cosa, i sistemi compiuti di verità appurate, sui quali tutti quanti avevano, per dir così, riposato il loro animo: e non credevano né punto né poco che codesti sistemi dovessero essere discussi ».

Non siamo tanto razionalisti quanto voleva sembrare quel meritamente famoso liberale moderato che pure difese l'insegnamento religioso nella scuola su quella stessa base dialettica su cui lo difenderà un suo tardo successore. Da parte nostra non abbiamo nulla da obiettare contro certe verità appurate né sospettiamo che in materia di fede religiosa si possano un giorno sostituire con altre verità meglio appurate o che un giorno la *scientia rerum* possa invadere trionfalmente la *scientia divini*. Riteniamo che ufficio del Governo è rispettare quelle verità, in obbedienza a quei fini di utilità generale cui lo Stato deve dirigere la propria condotta. Rispettare non vuol dire assumere. Lo Stato non ha una scienza sua, come non ha una religione o una filosofia sua. Non può essere « creatore e fonte di norme morali » — come

(1) Pag. 34.

fondatamente scriveva l'on. Tupini — (1) né può definire il bene e il male, ma il lecito e l'illecito. Il bene è l'apporto volontario della persona umana al compimento di un dovere civile. Lo Stato può disciplinare l'insegnamento scientifico nelle scuole, ma non può preferire alcun determinato sistema; esso deve accogliere nelle pubbliche Università il filosofo o il fisiologo idealista, quello cattolico, quello materialista. Ognuno di essi nella Università statale deve poter professare secondo che pensa: e nessuna disciplina e nessun metodo d'insegnamento devono essere esclusi quando servano ai fini della conoscenza e della educazione intellettuale.

« Non si può insegnare la legge morale prescindendo dal Sommo Bene ». Così una parte di umanità, e tra la più consapevole e operosa, è messa fuori del mondo morale.

Può certamente la fede religiosa, quando sia intima esigenza dello spirito, essere di stimolo all'umanità nel suo processo di perfeibilità morale; ma affermiamo altresì che nella vita si possa nobilmente e generosamente operare anche senza credere nel premio grande dei cieli. Quanti hanno raggiunta la « Verità Somma », siano contenti di riconoscerla, adorarla, proclamarla nella casa, nel tempio, nella scuola; ma nella scuola si riconosca che possa dirigersi ad alto fine morale anche quella inesausta ricerca dell'intelletto che sospinge continuamente l'uomo verso le ignote luci dell'universo e pure dentro i limiti dell'esistenza terrena raggiunge un suo solido ed infrangibile bene.

Nello stesso *Programma della Democrazia Cristiana* si leggono queste parole che meritano l'applauso del Congresso: « Alla religione protetta dallo Stato, preferiamo la

---

(1) TUPINI, *Op. cit.*, pag. 7.

religione che si protegga da sé » (1). Sagge parole: di quelle che una volta dette bisognerebbe non più dimenticare. I cattolici vogliono un'Italia cristiana e cattolica. Giusta aspirazione. Essa è già in massima parte cristiana e cattolica senza che ne abbia merito il primo articolo dello Statuto; e auguriamo che resti tale ma nell'animo degli italiani e non nel freddo e meccanico cerimoniale di scettici e increduli governanti. Durante il fascismo abbiamo sperimentato quanto simulata devozione abbia offeso la santità delle chiese. Facciano i cattolici che il Cristianesimo diventi una conquista delle anime anzi che uno sfoltorio di sacri paramenti, che divenga un'ascensione continua dello spirito umano verso un bene supremo anzi che una soddisfatta ed esteriore pomposità di servizi divini la quale darebbe loro non un'Italia cristiana e cattolica ma una Italia pagana, un'invadente cattolicesimo rituale contro cui si leverebbe sempre più forte la protesta delle anime profondamente religiose.

Si dica che la religione cattolica dev'essere assunta come religione di Stato e come tale professata e insegnata anche nelle scuole perché l'Italia è nella sua grandissima maggioranza cattolica. Certamente è così. Ma lo Stato non è costituito dalla maggioranza dei cittadini, ma da tutti i cittadini; e non dev'essere rappresentante dei più e tollerante dei meno. D'altra parte una religione di Stato è naturale che esista in un mondo pagano in cui la religione è funzione civile e fa parte dell'organismo statale: in cui, insomma, non c'è una Chiesa organismo sovrano e perfetto: una Chiesa la cui universalità va oltre il riconoscimento dei singoli Stati.

La conciliazione fra Stato e Chiesa è avvenuta. Da tanti anni si sentiva ripetere questa parola, per eliminare un dissidio che pareva troppo prolungato e fastidioso. Ma che la conciliazione — mi riferisco solo ai termini del Concordato — sia fondamentalmente e stabilmente avvenuta è lecito dubitare; ed è lecito dubitare che ciò possa avvenire. La parola stessa « conciliazione » ha in sé qualcosa di precario e di fragile che non cessa di alimentare sospetti e timori: specie fra Chiesa e Stato. La Chiesa ha bisogno di libertà, non di conciliazione. Stato e Chiesa hanno ciascuno un fine loro proprio, verso cui si avviano continuamente. Quando si sono incontrati, si sono combattuti. C'è chi ha pensato

(1) Pag. 28.

sia questo il loro destino: e che così avverrà pure nell'avvenire.

Non crediamo alle certe anticipazioni della storia. La Chiesa romana è una potente organizzazione che ha superato immense difficoltà e ha conquistato fra le genti un enorme privilegio principalmente con la forza della sua autorità morale; che già nei secoli barbarici salvò e custodì la civiltà del mondo. Non sappiamo con il flusso degli avvenimenti, che porteranno nuove regole alla vita umana, quali e quanti impulsi essa avrà ad occupare più alto e più largo spazio nelle coscienze degli uomini; ma pensiamo che questo avverrà tanto più facilmente e ampiamente quanto più la Chiesa si asterrà dal chiedere agli Stati altra garanzia che non sia quella della libertà.

\* \* \*

Seguono alcuni articoli riguardanti la Cultura e la Scuola:

#### ART. 1.

L'arte e la scienza sono libere: e liberi sono i loro insegnamenti.

#### ART. 2.

La istruzione — primaria, media, universitaria — è funzione dello Stato, in quanto essa rappresenta, sopra ogni interesse privato e familiare, l'interesse nazionale.

Lo Stato detta i principi generali in materia d'istruzione; e tutta la organizzazione scolastica ed educativa è sotto il suo controllo.

Il conferimento dei titoli legali di studio e di abilitazione professionale spetta allo Stato il quale stabilisce le prove e le condizioni necessarie per conseguirli.

#### ART. 3.

La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi d'istruzione, senz'altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto.

La Repubblica detterà le norme che garantiscano ai più meritevoli l'esercizio di tale diritto.

L'insegnamento primario — da impartirsi in otto anni — è obbligatorio e gratuito fino ai quattordici anni.

Scuole gratuite di lavoro saranno istituite presso fabbriche, aziende rurali, cantieri, ecc., perché i giovani lavoratori possano meritare in poco tempo una effettiva qualifica di mestiere.

#### ART. 4.

La organizzazione d'istituti privati d'insegnamento e di educazione è permessa sotto la vigilanza e il controllo dello Stato e nei limiti della legge.

La scuola privata ha pieno diritto alla libertà d'insegnamento.

#### ART. 5.

Tutte le organizzazioni educative popolari — circoli di cultura di fabbrica e di villaggio con le loro biblioteche, università popolari, scuole serali, associazioni sportive, ecc. — sono favorite dallo Stato.

#### ART. 6.

I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono un tesoro nazionale e sono posti sotto la vigilanza dello Stato.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

#### del deputato **BASSO LELIO**

SU

#### I PRINCIPI DEI RAPPORTI POLITICI

##### ART. 1.

La sovranità popolare si esercita attraverso la elezione degli Organi costituzionali dello Stato, mediante suffragio universale, libero, segreto, personale ed uguale. Tutti i cittadini concorrono all'esercizio di questo diritto, tranne coloro che ne sono legalmente privati o che volontariamente non esercitino un'attività produttiva.

È qui enunciato il principio del diritto all'elettorato attivo; e poiché per questo mezzo si esercita in concreto la sovranità popolare, si è preferito dare questa forma alla enunciazione del diritto politico fondamentale dei cittadini, escludendosi così ogni altro mezzo di consultazione popolare che il relatore non ritiene opportuno prevedere ordinariamente, specie nelle condizioni del nostro Paese.

Dei modi di esercizio dell'elettorato si occuperà la parte organizzativa della Costituzione, e partitamente per i singoli organi elettivi. Qui si enunciano le condizioni essenziali e generali di questo diritto, e cioè che il voto sia: universale, dato cioè da tutti i cittadini; libero, non sottoposto cioè ad alcuna pressione o coazione; e perciò segreto, non sottoposto ad alcun controllo che potrebbe essere veicolo di coazione; personale, dato direttamente da ogni cittadino in quanto tale e per atto proprio; ed uguale, equivalendosi fra loro i voti di tutti i cittadini. La seconda parte dell'articolo specifica l'universalità del suffragio, precisando che tutti i cittadini — e s'intende perciò in condizioni di eguaglianza e senza distinzione di sesso né alcuna altra discriminazione possibile — partecipano egualmente al diritto di voto, con le sole due eccezioni tassativamente dichiarate. Esse concernono in primo luogo i cittadini che dal diritto di voto siano esclusi per norma di leg-

ge, che li privi specificatamente dell'esercizio dei diritti politici, ad esempio a seguito di condanna penale oppure di legale interdizione; in secondo luogo quei cittadini che non partecipando per atto proprio liberamente voluto all'attività produttiva della Nazione, non è giusto ne siano considerati parte attiva e responsabile.

La prima parte definisce l'esercizio concreto della sovranità popolare e le sue modalità essenziali; ricorrenti in ogni votazione. La seconda precisa il fondamentale diritto politico di ogni cittadino.

##### ART. 2.

Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso né alcuna altra discriminazione possibile, possono accedere alle cariche pubbliche, salve le limitazioni derivanti da incapacità naturali o legali, a norma di legge.

Per l'adempimento delle sue funzioni pubbliche, ogni cittadino ha diritto di disporre del tempo necessario e di non essere privato del suo posto di lavoro.

Questo articolo stabilisce, parallelamente al diritto universale ed uguale di voto di cui all'articolo precedente, il diritto di tutti i cittadini di aver accesso in condizioni di eguaglianza a tutte le cariche pubbliche. È fatta esplicita esclusione di ogni distinzione di sesso e di ogni altra discriminazione, di qualunque genere essa possa essere. Si è preferita questa dizione generica e comprensiva, sia perché una specificazione negativa avrebbe sempre potuto apparire incompleta, sia perché è opportuno che nemmeno negativamente sia dato ricetto nella Costituzione a criteri discriminatori che non devono avere alcuna rilevanza giuridica. Si è fatta salva la eccezione delle incapacità naturali — valide anche in riguardo al sesso — e legali — cioè derivanti dalla legge — quale l'interdizione o l'incapacità derivante da condanna — stabilendo peraltro che così le une come le altre abbiano vigore esclusivamente a norma di legge, e cioè in presenza di una specifica disposizione di legge, non mai per determinazione dell'autorità amministrativa.

La seconda parte dell'articolo con disposizione generale atta a garantire l'esercizio concreto di ogni diritto politico, stabilisce le condizioni per le quali ogni cittadino, anche vincolato da rapporti di lavoro cui non possa rinunciare per la sua esistenza, sia posto effettivamente in grado di esercitare i suoi diritti e le cariche pubbliche che gli siano



affidate. Per questa norma costituzionale, gli è garantito il tempo libero per esercitare il diritto di voto, e gli è assicurato — così come fu disposto per i richiamati alle armi — di ritrovare il suo posto di lavoro quando sia cessato l'ufficio pubblico cui sia stato chiamato: disposizioni queste note già alla Costituzione di Weimar, e necessarie perché i diritti politici non siano resi vani per la più larga parte della popolazione.

#### ART. 3.

Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese.

#### ART. 4.

Ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi.

Questi due articoli stabiliscono lo *status* giuridico, di rilevanza costituzionale, dei partiti politici riconosciuti. Nel primo è definito il diritto di associazione in partito politico. La specificazione del diritto « di organizzarsi liberamente e democraticamente », mentre col primo avverbio ne stabilisce la libertà, col secondo precisa che possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano natura e struttura democratica. Infine la determinazione dello scopo distingue i partiti politici dalle altre associazioni ordinarie.

A quei partiti politici, il cui concetto è definito dal primo articolo, i quali si trovino anche nella ulteriore condizione di aver riportato non meno di cinquecentomila voti nelle votazioni politiche, è attribuito dal secondo articolo un particolare *status*. Per votazioni politiche, si intendono le più recenti che successivamente abbiano avuto luogo. Alle successive votazioni, il riconoscimento sarà confermato, revocato o attribuito, a seconda della nuova distribuzione dei voti. Si è preferito fondare l'attribuzione del particolare *status* costituzionale dei partiti su questo esclusivo criterio, adottato negli Stati Uniti d'America, per evitare altre forme (ad esempio numero degli iscritti, estensione, finalità) che potrebbero esporre a pericolose ingerenze o ad arbitrarie interpretazioni. Il

puro criterio elettorale non dubbio e accertabile senza alcuna difficoltà né incertezza, offre un mezzo non controvertibile di valutare gli organismi politici di maggiore importanza. A questi possono essere affidate funzioni di notevole utilità: così in particolare per l'iniziativa delle modifiche della Costituzione che si vogliono sottoporre al Parlamento, per le azioni a tutela dei diritti civili e politici raffigurandosi in nuove forme specifiche il tradizionale e decaduto istituto dell'azione popolare, per i controlli sulla pubblica espressione del pensiero, a mezzo della stampa e della radio, per il controllo e la partecipazione al procedimento elettorale, e così via. Non potendosi fare in un articolo costituzionale un elenco completo delle attribuzioni affidate ai partiti così riconosciuti, si è preferito il rinvio alla legge, specificandosi tuttavia i casi più notevoli e sin d'ora determinabili delle leggi elettorali e sulla stampa, e della Costituzione, che dei partiti riconosciuti potrà appunto fare menzione nella parte relativa alle modifiche costituzionali e in quelle delle garanzie dei diritti e della Costituzione stessa.

#### ART. 5.

Chiunque, cittadino o straniero, ritenga di aver subito un abuso da parte dei pubblici poteri della Repubblica, può portarne reclamo innanzi al Parlamento. Al Parlamento può pure essere rivolta petizione da ogni cittadino, per chiedere provvedimenti legislativi o esprimere comuni necessità.

Il Parlamento provvede a norma del proprio regolamento interno.

Si regola qui, nei suoi diversi aspetti, il cosiddetto diritto di petizione. Per ciò che concerne la denuncia ai rappresentanti della Nazione di abusi commessi da Organi dello Stato, sembra che sia significativa e approvabile l'estensione di questo diritto a chiunque abbia avuto coi pubblici poteri del nostro Paese rapporti dei quali ritenga di potersi dolere, sia che trattisi di cittadino o di straniero.

Al solo cittadino va invece riconosciuto il tradizionale diritto di petizione, che abbia per contenuto una proposta legislativa o una comunicazione di situazioni di comune interesse, che si vogliano portare innanzi al Parlamento. Quanto a modi nei quali è dato seguito alle petizioni, non è parso che se ne debba far oggetto di norma costituzionale. Ogni vaglia dev'essere rimessa ad organi del

Parlamento medesimo, ch  altrimenti il diritto in esame sarebbe frustrato. Ci    implicito nel rimettere al suo regolamento interno le modalit  procedurali. In pratica il Parlamento provveder  con l'esame preliminare di una sua Commissione; ed   quindi sua materia regolamentare stabilire le disposizioni concrete.

ART. 6.

Tutti i cittadini sono tenuti alle prestazioni personali allo Stato, per servizio militare o di lavoro.

I cittadini e tutti coloro che producono, scambiano, consumano beni nel territorio della Repubblica e comunque partecipano alla vita della societ  nazionale, sono tenuti alle prestazioni patrimoniali, per corresponsione di tributi personali e reali, in rapporto alla loro capacit  contributiva.

Nessuna prestazione personale o patrimoniale pu  essere imposta se non per legge.

Tutti i cittadini sono tenuti alle prestazioni personali allo Stato — o agli enti locali nei quali lo Stato   organizzato — che siano stabilite dalla legge. Alle prestazioni patrimoniali sono tenuti altres , secondo diritto e ragione, gli stranieri che partecipino alla vita del Paese con loro mezzi, ivi comunque pos-

seduti o prodotti o scambiati o consumati. Con queste norme tradizionali, obbligo delle prestazioni e legalit  del vincolo sembra giusto specificare, a presidio del principio di uguaglianza, che le prestazioni patrimoniali abbiano ad essere stabilite in rapporto con la capacit  contributiva di ciascuna persona o ente.

ART. 7.

Nessuna prestazione o servizio dello Stato pu  determinare situazioni di ingiustificato privilegio di fatto a beneficio di singoli o di categorie di cittadini.

Con questa norma si contribuisce all'attuazione dell'uguaglianza nella Repubblica.   necessario perci  che, come le prestazioni dei cittadini allo Stato sono improntate all'uguaglianza e all'uguale sacrificio contributivo, cos  le prestazioni e i servizi dello Stato non abbiano a creare situazioni di privilegio a favore di singoli o di gruppi di beneficiari. La norma evidentemente non esclude provvedimenti particolari che siano ispirati da particolari necessit  cui urga provvedere, ma tende ad evitare che dallo Stato si vengano a creare situazioni di favore destituite di ogni legittima giustificazione, e quindi situazioni di disuguaglianza sostanziale.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

dei deputati **UMBERTO MERLIN**  
e **PIETRO MANCINI**

SULLE

**Libertà politiche**

1. — Dopo la tremenda esperienza della dittatura che, sopprimendo ogni libertà, ci ha portati alla guerra, alla rovina ed alla strage e peggio ancora alla guerra civile, gli italiani hanno imparato quale bene prezioso sia la libertà e quale sia il regime politico che ne assicura i benefici a tutti i cittadini.

Il fascismo è stato inesorabilmente giudicato dai suoi frutti e la democrazia, che è nata sulle rovine di quel triste regime, ha il principale compito di mettere il cittadino nella possibilità di avere la propria opinione personale, di esprimerla e farla valere in una maniera confacente al bene comune, concorrendo col suo voto alla formazione del Governo e degli altri organi dello Stato.

Se, come ha scritto Montesquieu, «la libertà consiste nella sicurezza di ogni cittadino e nel sentimento che questi ne ha», il miglior regime democratico non può essere che quello che sa far fiorire ed accrescere questo senso di sicurezza.

A questo scopo tendono le «libertà politiche», corollario e presupposto insieme delle libertà civili e delle libertà sociali.

Non v'ha dubbio che la democrazia poggi su questo fondamento: che il cittadino abbia il diritto di eleggere al Governo gli uomini migliori e che, una volta fatta la scelta, lo stesso cittadino possa criticare e discutere gli atti dello stesso Governo, mantenere cioè la libertà o di approvare e di far parte della maggioranza o di dissentire e passare all'opposizione.

In una sana democrazia (poiché nulla è più opinabile della politica e l'unanimità è rarissima) deve esservi una maggioranza che governa ed una minoranza che critica e sta nel senso di misura dell'una e dell'altra parte di adempiere entrambe una utile funzione, collaborando insieme al bene comune.

Da questa concezione discende come indispensabile corollario che i cittadini debbano godere i diritti e sopportare i doveri con assoluta uguaglianza e parità, perché tutti gli uomini nascono e debbono vivere liberi ed eguali. Questo principio fondamentale di ogni democrazia, prima ancora d'essere scritto nel primo articolo della *Dichiarazione dei diritti* del 1789, era scritto nel Vangelo che insegnò a padroni ed a schiavi che erano tutti fratelli.

Su questo presupposto la nuova costituzione concede a tutti i cittadini il diritto di elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di eguaglianza.

Il carattere di questa relazione ci dispensa dall'intrattenerci su vecchie distinzioni, sulle quali la scienza non ha ancor detta la parola definitiva. Noi non dobbiamo scrivere un trattato, ma semplicemente illustrare sul terreno politico i vari articoli che definiscono e compendiano le varie libertà.

L'elettorato è un diritto od una pubblica funzione?

Possiamo non rispondere alla domanda, che pur ha fatto scorrere fiumi d'inchiostro. Poiché anche coloro che considerano l'elettorato una pubblica funzione, della quale il cittadino venga investito dalla Costituzione, e pensano che il voto non sia nemmeno un diritto individuale e nemmeno proprio, ma bensì l'esercizio di un potere della collettività, poiché anche costoro concludono che il cittadino ha il diritto d'essere riconosciuto come elettore, noi sul terreno politico concediamo il diritto di elettorato attivo e passivo, senza immorare a rispondere ad un quesito privo di pratici effetti.

Quando il cittadino abbia superato una determinata età e non versi nelle condizioni di incapacità ed indegnità previste dalla legge speciale, quel cittadino ha diritto d'essere iscritto come elettore e di esercitare l'elettorato attivo. Perciò stesso diventa eleggibile a qualunque carica, fatte anche qui quelle riserve ed eccezioni che leggi particolari prevedono.

La iscrizione del cittadino come elettore lo investe di un diritto tutto speciale, che non è cedibile, non è rinunziabile, non è esercitabile a mezzo di mandatario e che egli deve attuare, non nell'interesse proprio, ma nel superiore interesse della Nazione.

L'elettorato è esso un diritto od è anche un dovere?

Anche la risposta a questa domanda ci porterebbe lontano. Ci permettiamo solo di ricordare che ormai sul terreno morale ed anche politico non v'è nessuno che oggi

negli valore al broccardo che ad « ogni diritto corrisponde un dovere ».

Al diritto d'essere iscritto nelle liste come elettore, corrisponde il dovere di esercitare il voto e questo principio altamente morale è già accettato dal nostro sistema giuridico, come fa fede l'articolo 1, capoverso 2, del decreto legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, cioè proprio di quella legge che ha mandato noi alla Costituente per formare il nuovo Statuto dei diritti e dei doveri degli italiani, che stiamo elaborando.

Vi fu aspra lotta alla Consulta e nel Paese, non tanto sul principio della obbligatorietà del voto, quanto piuttosto sulla coercibilità di questo obbligo, attraverso una sanzione a carico dell'elettore astensionista.

Nelle ultime elezioni il popolo, sia nelle campagne come nelle città, è accorso alle urne con percentuali altissime. Senza qui indagare se la affermata obbligatorietà del voto abbia avuto la sua parte di merito nel raggiungere l'utile effetto, noi crediamo che la nuova Costituzione possa e debba ripetere l'alto comandamento morale.

Con ciò lo Statuto nuovo non verrà che a confermare un principio già accolto nel nostro sistema politico.

Non spendiamo parole per giustificare la libertà e segretezza del voto ed il voto singolo per persona ad uomini e donne.

Anche per il voto alle donne, già concesso nel nostro Paese, e del quale le donne seppero fare uso senza che si siano verificati inconvenienti di sorta, non occorre dare giustificazione alcuna.

Quanto all'età noi abbiamo fissato il limite di anni 21, cioè l'età che per il nostro Codice civile (art. 2) segna il passaggio dalla minore alla maggiore età.

È vero che in materia di lavoro (art. 3 c. c.) si ammette che il minore di anni 18 possa prestare il proprio lavoro e stipulare i contratti relativi, esercitando i diritti e le azioni che vi sono connesse, ma è vero anche che la capacità elettorale esige una maggiore maturità ed una maggiore consapevolezza. Per cui è bene non innovare su questo punto a quella che ormai in Italia costituisce una tradizione consacrata dal lungo e ripetuto esercizio.

Alcuni potrebbero forse chiederci che il diritto elettorale venisse concesso a chi avesse esercitato il servizio militare, anche se di età inferiore agli anni 21. Vi è un precedente in Italia su questo punto ed è il diritto di voto concesso ai militari dell'esercito e della marina (Regio decreto, 13 novembre 1919, n. 2072). In base a tale decreto

vennero ammessi a votare i militari smobilitati ancorché non iscritti nella lista degli elettori. Ma a parte la eccezionalità di quel caso, la fine allora così recente della guerra, la smobilitazione ancora più recente e la possibilità che alcuni militari tra gli smobilitati non avessero fatto in tempo a curare la loro iscrizione nelle liste elettorali pur avendo raggiunto e superato gli anni ventuno, sta in fatto che il solo adempimento del dovere militare, per quanto nobile ed alto sia un tale dovere, non può supplire al raggiungimento di quel limite di età che il legislatore ha creduto giusto fissare per dare a ciascuno la autonoma capacità di assumere obbligazioni.

Resta da decidere se la stessa età possa e debba valere anche per la eleggibilità (per esempio: a deputato), ma noi su questo punto crediamo di mantenere identità di limite e facciamo solo eccezione per la carica di Presidente della Repubblica per la quale crediamo di fissare, a somiglianza di altre costituzioni, l'età di anni 35.

Il voto perciò deve essere uguale, libero, segreto e personale per uomini e donne e dato col sistema proporzionale.

Varie costituzioni ripetono questa formula: costituzione tedesca (art. 22), austriaca (art. 26), estone (art. 36) ed altre ancora. Ormai è superfluo in Italia ripetere i vantaggi della rappresentanza proporzionale ed è superfluo dimostrare come solo con questo metodo nessun voto vada disperso e ciascun cittadino concorra positivamente alla elezione dei suoi rappresentanti.

Col sistema maggioritario ciò non avviene, perchè gli elettori, che non raggiungono la metà più uno, disperdono i loro voti.

\* \* \*

2. — Sorge a questo punto la domanda se — concesso l'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità ed eguaglianza — sia da concedere anche ai cittadini il diritto di organizzarsi nel partito che meglio corrisponda alle loro aspirazioni.

Noi siamo d'opinione che in un regime democratico i partiti sono una realtà che è inutile fingere di ignorare e che non è affatto vero che costituiscano un male, per quanto necessario, essi costituiscono un bene, che va riconosciuto e protetto.

Nulla infatti è più opinabile della politica e perciò anche partiti contrastanti possono possedere e possiedono una parte della verità e possono perciò cooperare al bene comune. La politica è l'arte di governare la cosa pub-

blica, non è pensabile che proprio per questa arte prettamente umana, vi sia unanimità di vedute. Vi sono invece contrasti, dispareri, disaccordi ed allora è un bene che i cittadini possano, non solo esprimere la loro diversità di opinione sui mezzi più opportuni per raggiungere il bene comune, ma che possano anche attraverso il partito liberamente scelto far valere il peso della loro forza e far conoscere la loro capacità costruttiva.

Né si dica che il contrasto dei partiti è di danno ad un Governo libero, col vieto argomento che il bene o il male, la verità o l'errore non possono contemporaneamente essere patrimonio di partiti in contrasto e che perciò o l'uno o l'altro di essi difende il male e l'errore. I partiti politici esprimono, questo è vero, punti di vista singolari sulla totalità, modi particolari di intendere e di risolvere i problemi, ma appunto perché si tratta di materie discutibili ciascun partito apporta nel suo programma e nella sua azione il frutto dei suoi presupposti filosofici e morali, cioè della sua dottrina.

Ed è dal contrasto sereno delle varie dottrine, dal valore profondo della critica, e dalla utilità dell'onesta discussione che deriva il maggior bene comune, perché tutti i cittadini hanno così la possibilità di bene conoscere i vari punti di vista e di bene scegliere la via migliore.

Alla critica, alla discussione, alla lotta dei partiti si aggiunge la libera stampa, la quale asseconda e favorisce la educazione della gioventù e la cultura generale. Vi possono essere eccessi e sbandamenti, ma nell'insieme la pluralità dei partiti in regime democratico è certo da preferirsi al partito unico sostegno della dittatura.

Le idee che i singoli partiti propugnano sono certamente idee non di tutto il Paese, ma di una parte di esso, ma sono propuginate da quel Partito in quanto considerate utili o necessarie a che lo Stato le adotti nell'interesse collettivo ed ecco allora come le idee di quel partito sono discusse ed agitate, non nell'interesse particolare, ma nell'interesse generale. Prevalgono le idee della maggioranza e v'è presunzione che esse sieno in quel momento storico le idee migliori, meritevoli di trionfare per il bene comune, ma anche le idee della minoranza non muoiono e non vengono sopraffatte, anzi esse rimangono vigili e presenti e col diritto della critica, con i suggerimenti, le modifiche e le proposte concorrono a saggiare la resistenza e la bontà delle idee della maggioranza.

In non pochi casi servono a modificarle e correggerle. L'opposizione viene così a collaborare col partito al potere e ne agevola il compito.

In questo senso al parlamento inglese la « opposizione di Sua Maestà » fu sempre concepita come un organo di vera collaborazione.

Ed è solo, con questo sistema e con questo rispetto, che la democrazia si afferma come governo non solo di popolo, ma per il popolo, fondata sul metodo della libertà, a servizio di tutti i cittadini, appartengano essi alla maggioranza od alla minoranza, non a vantaggio di una classe in particolare, ma a vantaggio di tutti, senza distinzione e senza privilegi, per il raggiungimento del bene comune.

La democrazia quindi postula la necessità di esistenza dei partiti e perciò ne deve riconoscere il diritto alla libera organizzazione. Del resto, se si vuole la riprova della bontà di questa affermazione, si consideri nella storia quale sia stato l'atteggiamento dei dittatori verso i partiti.

Ogni dittatore nega la libertà, quindi odia i partiti ed appena può li combatte e li sopprime. Così fece Mussolini nel 1926, appena gli parve di essere abbastanza forte per attuare il proposito già in precedenza maturato. Così fece Napoleone I il quale, conforme alla mentalità plebiscitaria del cesarismo, non voleva i partiti: per lui i francesi dovevano essere unanimi nell'amore alla patria e nella fedeltà al suo governo. Ma si può amare profondamente la Patria, pur dissentendo dall'indirizzo di quel determinato Governo. Anzi la pluralità dei partiti è il mezzo di evitare, anche nei momenti gravi che un Paese può attraversare, la ricorrente necessità che per mutare un indirizzo politico rivelatosi erroneo si debba far appello a movimenti rivoluzionari.

Se pertanto tutti coloro che vollero sopprimere la libertà cominciarono col colpire i partiti, vuol dire che la esistenza dei partiti è condizione di vita della democrazia e nello stesso tempo è la più sicura barriera contro ogni dittatura.

D'altronde in politica non si può andar contro la realtà e la realtà è che in Italia (come in tutti i paesi civili del mondo) partiti esistono. Il sistema elettorale che la risorta democrazia ha adottato ne presuppone la esistenza, quando ammette il diritto di voto dei cittadini, non ad una lista unica, ma a più liste concorrenti.



La stessa nostra Assemblea Costituente si è già organizzata in gruppi politici ben determinati, in corrispondenza dei partiti che già esistono nel paese.

Si credeva che nel nostro paese, in cui l'individualismo era così vivo, non sarebbe stato facile ottenere una salda organizzazione di partiti ed uomini anche autorevoli, cultori delle scienze politiche, negarono che in Italia potessero mai sorgere partiti organizzati.

È accaduto invece il contrario: tre grandi partiti già esistono e sono saldamente organizzati. Noi auguriamo che altri movimenti politici, degni d'ogni considerazione e rispetto, ne seguano l'esempio. Noi pensiamo che ciò sarà un bene per la vita politica italiana.

Naturalmente la democrazia ha pure il diritto di difendersi contro coloro che vorrebbero annientarla. Quindi i partiti da riconoscersi nello Stato debbono essere con legge particolare sottoposti a determinate formalità, che accertino che quel partito non vuol attentare ai principi fondamentali della democrazia, e che esso ammette anche nella sua organizzazione interna il metodo democratico. Diciamo subito che con ciò non intendiamo di far questione della organizzazione economica dello Stato (esempio, il mantenimento o meno della proprietà privata dei mezzi di produzione), ma facciamo questione di principi strettamente inerenti, o potrebbe dirsi sottintesi nel concetto stesso di Stato democratico (e prima di tutto: il valore assoluto della persona umana ed i diritti conseguenti di libertà personale e di eguaglianza).

Con questa netta precisazione la nostra proposta non deve spaventare nessuno: essa tende alla difesa della democrazia e tutela i diritti fondamentali dell'uomo, come definiti dalla Costituzione.

Con ciò noi non vogliamo nemmeno favorire il dispotismo dei partiti. Il grande Rosmini, dettando nel 1848 la costituzione che avrebbe dovuto servire per il Regno dell'Alta Italia, ammoniva che si deve combattere il dispotismo sotto tutte le forme. E noi siamo del suo parere: il dispotismo è *l'ingiustizia del potere*, quell'ingiustizia per la quale l'uomo vuol governare la società secondo il proprio arbitrio, anziché secondo i principi eterni della ragione.

Anche i partiti perciò debbono muoversi entro questo solco per non cadere nel dispotismo e provocare le conseguenti legittime reazioni.

3. — Già da quanto è sovraesposto discende il corollario che la Costituzione debba affermare la uguaglianza di tutti i cittadini di entrambi i sessi alla eleggibilità di qualunque carica pubblica.

Non si potranno sancire incapacità dipendenti da requisiti di razza, di sesso, di religione o di opinione politica.

L'uomo per il solo fatto che acquista, secondo la legge speciale, lo *status* di cittadino, diventa eleggibile a tutti i pubblici uffici né potranno essere imposte condizioni limitative per categorie particolari.

La cittadinanza è uno *status*, cioè una qualità personale, una condizione giuridica che l'individuo ha di fronte allo Stato a cui appartiene e politicamente e giuridicamente. Il godimento dei diritti politici del cittadino non indegno è una conseguenza giuridica dello stato di cittadinanza.

Lo Stato non può togliere la cittadinanza in niun caso a chi la ha originariamente e regolarmente acquistata: Stato e cittadini formano un tutt'uno; l'appartenenza allo Stato importa l'appartenenza al paese, alla terra, ed è un legame indissolubile che non può essere risolto se non dalla libera volontà individuale: lo Stato negherebbe se stesso, qualora togliesse la cittadinanza ad un cittadino. Contro i cittadini indegni lo Stato ha altri mezzi di difesa.

La legge speciale stabilirà i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza: in ogni caso è esclusa la possibilità di comminare la perdita della cittadinanza per ragioni di carattere politico.

Se su tali principi non vi saranno (almeno così crediamo) dissensi, potrebbe forse discutersi sulla capacità giuridica della donna nei riflessi dell'esercizio di attività da cui nel passato era stata sistematicamente esclusa.

Infatti anche nelle nazioni che pur hanno dato alle donne uno statuto giuridico quasi uguale a quello degli uomini, vi sono delle limitazioni. In Inghilterra, ad esempio, le donne sono escluse dal servizio diplomatico, dall'amministrazione coloniale, dal Commissariato del commercio, dalla polizia. Inoltre la donna nubile che si sposa deve dare le dimissioni dall'impiego.

In Francia la donna, in linea di massima, è ammessa ai pubblici impieghi al pari dell'uomo, sia o non sia maritata. Viene peraltro esclusa da alcune carriere, ad esempio: la diplomatica e la giudiziaria.

Altre costituzioni, come quella austriaca, portano alla assoluta parità.

Noi crediamo che convenga seguire il criterio più largo ed ammettere le donne a qualunque pubblico ufficio, salvo naturalmente quelli uffici che siano incompatibili per loro natura con le condizioni personali di coloro che vi aspirano. La donna ha dimostrato in guerra ed in pace di avere qualità di amore al lavoro, attaccamento alla famiglia e senso del dovere, per meritare questa parità di trattamento.

\* \* \*

4. — Abbiamo già detto che ad ogni diritto corrisponde un dovere. Ed è bene che nella nuova Carta statutaria si parli anche di tali doveri. Si attuerà così il pensiero di Giuseppe Mazzini, il quale scrivendo nel 1860 il famoso libro *I doveri dell'uomo*, lamentava proprio che si parlasse sempre di diritti e mai di doveri.

Nelle prime Carte statutarie si proclamarono solo i diritti dei cittadini e di conseguenza i doveri dello Stato di tutelare quei diritti. Ma neanche in quelle carte sono del tutto dimenticati i doveri dei singoli verso lo Stato. Già alla Costituente francese del 1789 alcuni avevano proposto (ad esempio l'abate Gregoire) che accanto e a complemento della dichiarazione dei diritti si formulasse una dichiarazione dei doveri.

Ed è sintomatico che proprio nella Costituzione francese del 1793 si leggano nove articoli che riportano i principali doveri del cittadino, non solo verso lo Stato, come la fedeltà, la obbedienza, la collaborazione, le prestazioni personali, il servizio militare, ma ben anche verso la famiglia e la società.

E si indica la fonte di tali doveri laddove è detto: «Tous les devoirs de l'homme et du citoyen derivent de ces deux principes gravés par la nature dans tous les coeurs: Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit. Faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir». Sono i principi del Vangelo, onde aveva ragione *Lamartine* di scrivere nel 1844 che «il pensiero santo e divino della democrazia non sia che una emanazione dell'idea cristiana applicata alla politica».

È bene perciò che la Costituzione riaffermi i principali doveri del cittadino verso lo Stato, anche per il valore morale che queste norme acquistano nella coscienza di tutti i cittadini.

Sarà scritto perciò nella nuova Carta statutaria che i cittadini devono sottostare alle leggi costituzionali ed alle altre norme giuridiche dello Stato e degli enti pubblici dallo Stato riconosciuti; che essi devono sot-

tostare agli ordini legalmente impartiti dagli organi competenti in conformità alla Costituzione ed alle leggi dello Stato; che essi hanno verso lo Stato delle prestazioni personali cui sono tenuti ad adempiere, come il servizio militare, le giurie popolari e simili.

Interessantissimo a questo proposito l'articolo 133 della Costituzione sovietica, il quale (dopo aver dichiarato obbligatorio il servizio militare) così dichiara: « La difesa della Patria è sacro dovere di ogni cittadino dell'U. R. S. S. Il tradimento della Patria la violazione del giuramento, il passaggio al nemico, il pregiudizio portato alla potenza militare dello Stato, lo spionaggio, sono puniti con tutti i rigori della legge come il più grave dei misfatti ». Nessuno si meraviglierà che il nuovo statuto della Repubblica Italiana contenga una analoga dichiarazione.

Il cittadino ha anche il dovere verso lo Stato di pagare le imposte in denaro, di sottostare alle requisizioni in natura, di conferire i frutti della terra ai granai del popolo e simili, sempre entro i limiti delle leggi particolari.

I doveri invece dello Stato verso i cittadini sono il correlato dei diritti di costoro, in quanto è ovvio che riconosciuti i diritti ai cittadini, lo Stato abbia il dovere corrispondente di rispettarli.

...

5. — Lo Statuto albertino (art. 74) diceva semplicemente che le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e della provincia sono regolate dalla legge.

Il nuovo Statuto deve dire quali sono i corpi territoriali che continueranno la loro vita. Non si discute sul mantenimento del Comune, noi siamo favorevoli alla conservazione della Provincia ed alla creazione di un nuovo ente autarchico: la Regione.

Di questi argomenti si occuperà più profondamente la seconda Sottocommissione.

Trattando però delle libertà politiche è bene riaffermare che lo Stato riconosce la esistenza degli enti autarchici locali, con potere d'impero derivato, e conseguente capacità di amministrazione. Questi enti godono pure di un potere regolamentare nei limiti delle leggi.

Lo Stato riconosce il Comune, la Provincia e la Regione, le cui funzioni ed i cui poteri sono determinati da leggi particolari. Le circoscrizioni territoriali di questi enti potranno essere variate solo da leggi speciali. Gli enti stessi saranno retti da amministrazioni elette col metodo democratico dai cittadini che sieno iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione.



Non solo questi enti debbono esistere, ma debbono liberamente esistere, onde ai medesimi deve essere concessa la più ampia autonomia.

I controlli debbono essere ridotti al minimo e deve essere concessa la autonomia finanziaria nel senso che essi possano e debbano provvedere alle spese necessarie con le corrispondenti entrate e non debbano vivere (come oggi avviene) attingendo a mutui od a sussidi concessi dallo Stato.

Lo Stato, ponendo a se stesso questi limiti, e concedendo l'esistenza, la libertà e l'autonomia agli enti autarchici locali, giova ad una migliore distribuzione delle pubbliche funzioni, interessa il più largo numero di cittadini alla amministrazione della cosa pubblica, ne eccita la collaborazione e concorre ad attuare nel più ampio spazio i principi di libertà e di democrazia.

6. - *Del diritto di petizione.* — Per quanto si possa ritenere in parte almeno diminuita la funzione di questo istituto, tuttavia sembra opportuno mantenerlo in vita nella Costituzione.

Nell'epoca moderna esso non è stato mai efficiente, perché in sua sostituzione sono venuti creandosi innumerevoli mezzi di espressione della pubblica opinione, nonché i particolari congegni di difesa degli interessi dei singoli di fronte alla pubblica autorità.

Tuttavia non si può escludere che in qualche caso un tale mezzo possa avere utile impiego.

Anche Costituzioni moderne lo hanno mantenuto in vita (art. 15 del progetto della Costituzione francese del 1946) (art. 38 della Costituzione jugoslava).

Destinatari di tali petizioni devono essere le Assemblee parlamentari, in quanto il reclamo ad altre autorità assume altre definizioni ed altre discipline (come per esempio, il ricorso straordinario al Capo dello Stato ed i ricorsi in via gerarchica).

Non nuoce, anzi è utile, che il cittadino esercitando il suo diritto di petizione reclami a tutela di un suo interesse personale oppure tratti interessi obiettivi generali ed infine segnali abusi del diritto vigente o ne proponga riforme.

Insomma, una volta concesso, è bene che il diritto di petizione sia il più ampio possibile.

Il ricorso presentato dal cittadino o da un ente pubblico o privato sarà esaminato e deciso da apposita Commissione parlamentare per le petizioni. La decisione sarà pubblica e motivata. Con ciò si darà la massima soddisfazione al presentatore ed in genere alla pubblica opinione.

## ARTICOLI PROPOSTI

ART. ...

Tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, dalla lingua, dalla razza, dalla condizione sociale, e della opinione politica, quando abbiano raggiunto la maggiore età, siano naturalmente capaci, incensurati, a termine della legge speciale, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo, in condizioni di universalità e di eguaglianza.

ART. ...

Il voto deve essere uguale, libero, segreto e personale, esso è un dovere pubblico, quindi obbligatorio e di regola deve essere esercitato col sistema della rappresentanza proporzionale.

ART. ...

Per essere eletti a Capo dello Stato occorre avere raggiunto l'età di anni 35.

ART. ...

I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si organizzino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare.

ART. ...

Tutti i cittadini di entrambi i sessi sono ammissibili alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà.

ART. ...

Tutti i cittadini debbono sottostare alle leggi costituzionali e alle altre norme giuridiche dello Stato e degli enti autarchici; debbono obbedire agli ordini legalmente impartiti dagli organi competenti e debbono adempiere alle prestazioni personali in condizioni di parità e di eguaglianza, con diritto ad equo risarcimento in caso di requisizioni.

ART. ...

Il servizio militare è obbligatorio per tutti. La difesa della Patria è uno dei più alti doveri.

ART. ...

Lo Stato riconosce l'esistenza, la libertà e concede autonomia agli enti autarchici locali (Comune, Provincia, Regione) in conformità alle leggi particolari.

ART. ...

Ciascun cittadino può presentare petizioni alle Camere su qualunque oggetto, personale o generale, privato o pubblico. Ciascuna Camera nominerà una Giunta delle petizioni, la quale esaminerà i ricorsi ricevuti in seduta pubblica e pronuncerà su ciascuno con deliberazione motivata.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

del deputato **PALMIRO TOGLIATTI**

SUI

### PRINCIPII DEI RAPPORTI SOCIALI (ECONOMICI)

Gli articoli che propongo alla discussione e di cui chiedo l'approvazione e quindi la inclusione nel progetto di Costituzione da sottoporsi all'Assemblea, sono dettati da due ordini di considerazioni. Si tratta anzitutto di introdurre nella « Dichiarazione dei diritti » che deve, a guisa di preambolo, riassumere lo spirito della nostra nuova Carta costituzionale, l'affermazione di nuovi diritti della persona umana, il cui contenuto è in relazione diretta con l'organizzazione economica della società. In secondo luogo si tratta di affermare con energia, sin dai primi articoli della nuova Costituzione, la necessità di operare nella società italiana, attraverso l'azione dello Stato, profonde trasformazioni economiche e sociali, e ciò allo scopo tanto di fare opera effettiva di redenzione del popolo, quanto di colpire i gruppi privilegiati, autori del fascismo e responsabili della catastrofe nazionale, e impedire, con modificazioni e riforme della nostra stessa struttura sociale, che un'altra volta questi gruppi possano avere il sopravvento e imporre alla Nazione i loro propositi reazionari, antipopolari e antinazionali.

Dati questi due obiettivi fondamentali, è evidente che, esaminati gli articoli proposti sullo stesso tema dal correlatore onorevole Roberto Lucifero, non potevo trovarmi d'accordo con essi, e diventava superflua la collaborazione, essendo il divario delle concezioni da cui partiamo così profondo da non potersi superare con emendamenti o contaminazioni. Dice bensì l'onorevole Lucifero che nel primo articolo da lui proposto si afferma il cosiddetto « diritto alla vita », cioè il diritto di ogni cittadino a un minimo indispensabile di mezzi di sussistenza « perché gli sia assicurata un'esistenza degna dell'uomo »; ma nello stesso articolo prosegue affermando che « a questo fine » ognuno è libero di svolgere una

attività economica di sua scelta e lo Stato garantisce questa libertà. Tutto questo suona irrisolvibile. In un regime di pura libertà economica, quale in questo articolo viene proposto, è inevitabile che masse ingenti di donne e di uomini siano privi degli indispensabili mezzi di sussistenza. Questa infatti è una delle condizioni perché tutto il sistema economico capitalistico possa funzionare ed è conseguenza di uno sviluppo che inesorabilmente tende da un lato a concentrare le ricchezze nelle mani di gruppi ristretti di privilegiati, mentre dall'altro lato aumenta il numero dei diseredati. Anche se la massa dei diseredati in periodi di prosperità e in paesi particolarmente favoriti può tendere a diminuire, essa torna ad accrescersi in modo pauroso quando inesorabilmente sopravvengono i periodi di crisi.

Una seconda osservazione però deve essere fatta, ed è che questo regime in cui tutti sarebbero liberi di scegliere l'attività economica cui dedicarsi, non esiste e non può esistere ormai più che nella concezione utopistica del dottrinarismo liberale. L'esperienza di tutti i paesi di capitalismo altamente sviluppato mostra infatti come per lo sviluppo stesso delle leggi interne della economia capitalistica la libera concorrenza genera il monopolio, cioè genera la fine della libertà. Si creano così ancora più rapidamente le condizioni sopra indicate, in cui la proprietà dei mezzi di produzione e quindi la ricchezza tende a concentrarsi nelle mani di pochi gruppi di plutocrati, che se ne servono per dominare la vita di tutto il paese, per dirigerne le sorti nel proprio interesse esclusivo, per appoggiare movimenti politici reazionari, per istaurare e mantenere le tiranidi fasciste, per scatenare guerre imperialistiche di rapina, operando sistematicamente contro l'interesse del popolo, della Nazione.

È per questo che in tutti i paesi capitalistici dove le classi lavoratrici sono oggi in grado di far sentire la loro voce e di svolgere un'azione efficace sul terreno politico, esse chiedono che le concezioni utopistiche del vecchio liberalismo (e utopistiche le chiamo in quanto non hanno più nessuna corrispondenza con la realtà) siano abbandonate, e venga dato corso a un'opera ampia e radicale di riforma della struttura economica della società. Né è a dire quanto questo movimento sia stato stimolato dalla tragica esperienza che i popoli hanno fatto in particolare durante l'ultimo decennio, quando si è visto che il prevalere nei principali paesi dell'Europa capitalistica di gruppi plutocratici reazionari ha portato in alcuni di essi alla liqui-

dazione totale delle istituzioni democratiche, in altri a una seria minaccia per la loro esistenza, in tutti o quasi tutti al tradimento dell'interesse nazionale da parte delle caste dirigenti reazionarie, e a quell'esasperato acutizzarsi di conflitti imperialistici che doveva metter capo alla catastrofe immane della seconda guerra mondiale.

Generale è oggi nei popoli d'Europa la convinzione che non solo per la difesa economica degli interessi di chi lavora, ma per una difesa permanente delle libertà democratiche e della pace, imperiosamente si richiede che l'economia di ogni paese venga organizzata su basi nuove, tali che impediscano che i gruppi plutocratici reazionari possano ancora una volta farsi arbitri della vita delle nazioni.

Viene in questo modo a maturazione, sotto la spinta irresistibile della esperienza e delle più profonde aspirazioni alla libertà, al benessere e alla pace di milioni di donne e di uomini, quel processo di critica e abbandono delle posizioni astratte del liberalismo borghese, espresse nelle « Dichiarazioni dei diritti dell'uomo » delle Costituzioni rivoluzionarie del '700 e della prima metà dell'800, a cui dette inizio, nel corso stesso della Rivoluzione francese, il pensiero e il movimento socialista, e a cui altre vivaci correnti sociali, come quella cattolica e persino quella dei riformatori borghesi, non mancarono di dare il loro contributo efficace. Accanto all'affermazione dei diritti che puramente concernono i rapporti tra i cittadini e lo Stato e impediscono che il governo diventi arbitrio e tirannide, vengono così affermati i nuovi diritti al lavoro, alla assicurazione sociale per tutti i cittadini, al riposo, ad una remunerazione corrispondente alle necessità fondamentali dell'esistenza, a potersi costituire una famiglia e a poterla mantenere.

Ma quale valore avrebbe mai l'affermazione di questi nuovi diritti, qualora nella Costituzione stessa non venissero indicati, se non i mezzi e strumenti concreti, per lo meno il metodo generale che verrà dallo Stato seguito per ottenere che all'affermazione di principio corrisponda una effettiva realizzazione dei nuovi diritti attribuiti al cittadino? Si tratta, in sostanza, di un aspetto del tutto nuovo del vecchio problema della garanzia dei diritti sanciti nella Costituzione. Ma mentre quando si trattava di garantire diritti prevalentemente di natura politica, la garanzia veniva trovata in una organizzazione dello Stato che rendesse impossibile o per lo meno limitasse l'arbi-

trio dei governanti, o nella istituzione di particolari istanze giurisdizionali, la garanzia di una effettiva traduzione in pratica dei nuovi diritti di carattere sociale non potrà essere trovata altrove che in un particolare indirizzo della attività economica di tutto il paese. Vano sarà l'aver scritto nella nostra Carta il diritto di tutti i cittadini al lavoro, al riposo, e così via, se poi la vita economica continuerà a essere retta secondo i principi del liberalismo, sulla base dei quali nessuno di questi diritti mai potrà essere garantito. Un inizio di garanzia si avrà invece quando nella Costituzione stessa venga indicato che la vita economica del Paese sarà regolata secondo principi nuovi, i quali tendano ad assicurare che l'interesse egoistico ed esclusivo di gruppi privilegiati non possa prevalere sull'interesse della collettività e tutta l'attività economica del Paese venga guidata in modo che consenta la realizzazione di nuovi principi di giustizia sociale.

A questo scopo sono affermati, negli articoli che propongo, i punti seguenti:

a) la necessità di un piano economico, sulla base del quale sia consentito allo Stato di intervenire per il coordinamento e la direzione dell'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione;

b) il riconoscimento costituzionale di forme di proprietà dei mezzi di produzione diverse da quella privata, e precisamente la proprietà cooperativa e quella di Stato. Il riconoscimento della proprietà cooperativa nella Costituzione stessa consentirà al legislatore di svincolare il movimento cooperativo dalle troppo ristrette pastoie della attuale legislazione civile e commerciale, e sarà utile premessa a un largo sviluppo della cooperazione, nel campo della produzione e del lavoro in modo particolare. Il riconoscimento costituzionale della proprietà di Stato di determinati mezzi di produzione servirà, d'altra parte, a dare una base costituzionale nuova al processo di nazionalizzazione di determinate branche industriali;

c) la necessità che vengano nazionalizzate quelle imprese che per il loro carattere di servizio pubblico oppure monopolistico debbono essere sottratte alla iniziativa privata, allo scopo precisamente di impedire che gruppi plutocratici, avendo queste imprese nelle loro mani, se ne servano per stabilire una loro egemonia su tutta la vita della Nazione;

d) la necessità dell'organizzazione di Consigli di azienda come organi per l'eserci-



zio di un controllo sulla produzione, da parte di tutte le categorie dei lavoratori, nell'interesse della collettività;

e) la necessità che l'esercizio del diritto di proprietà, di cui d'altra parte si garantisce la tutela da parte della legge, sia limitato dall'interesse sociale, e infine,

f) la necessità che la distribuzione della terra nel nostro Paese venga profondamente modificata, in modo che sia limitata la grande proprietà terriera e vengano protette e difese la proprietà piccola e media, e in modo particolare l'azienda agricola del coltivatore diretto.

Con la introduzione nella Costituzione stessa di questi principi si dà un fondamento costituzionale all'azione che, tanto in sede di Costituente e dal governo attuale, quanto dalle successive Assemblee legislative e dai governi che queste esprimeranno, dovrà essere svolta per realizzare quella riforma industriale e quella riforma agraria che la maggioranza del popolo italiano desidera e reclama, perché vede in esse un principio di rinnovamento di tutta la vita nazionale, e il mezzo più efficace per sbarrare la strada a un nuovo sopravvento di quelle forze reazionarie che ci dettero il fascismo e seguendo una politica di tirannide all'interno e di avventure imperialistiche nel campo internazionale ci hanno portato all'attuale catastrofe.

Resta da esaminare una questione di grande importanza, e cioè quella del valore che ha la introduzione nella nostra Carta costituzionale di questi principi. È vero, da un lato, che la Costituzione non dovrebbe contenere altro che la registrazione e sanzione, in formule giuridiche di portata generale, di trasformazioni già in atto, di conquiste già realizzate. Tale è il principio a cui si ispira, per dare il più notevole degli esempi, la Costituzione sovietica del 1936. Nel discorso di Stalin all'VIII Congresso dei Soviet, che approvò questa Costituzione, è detto a questo proposito:

«... la Costituzione non deve essere confusa con un programma. Ciò vuol dire che tra un programma e la Costituzione vi è una differenza sostanziale. Mentre il programma parla di ciò che non esiste ancora, che deve ancora essere ottenuto e conquistato nell'avvenire, la Costituzione, al contrario, deve parlare di ciò che esiste già, che è già stato ottenuto e conquistato, adesso, nel momento presente. Il programma riguarda soprattutto l'avvenire, la Costituzione riguarda il presente».

(STALIN, *Questioni del Leninismo*, Roma, 1945, Vol. II, pag. 247).

Mi sembra però che nel momento presente noi siamo costretti a distaccarci da questa norma, e che ciò derivi dal carattere stesso del periodo che il nostro Paese sta attraversando. Non è avvenuta, tra di noi, una rivoluzione la quale abbia violentemente distrutto tutto un ordinamento sociale gettando le basi di un ordinamento nuovo. È crollata, sotto i colpi di un'azione popolare e di una offensiva militare condotta dalle grandi Nazioni democratiche col nostro concorso efficace, la tirannide fascista. Sono state, quindi, riconquistate le libertà politiche dell'uomo e del cittadino, e il fatto che queste libertà vengano scritte nella Costituzione ha veramente valore di registrazione e sanzione di una conquista in atto. Per quanto si riferisce, invece, alle trasformazioni sociali, si può dire che è in corso nel nostro Paese un processo rivoluzionario profondo, il quale, però, per comune orientamento delle forze progressive, si svolge senza che sia abbandonato il terreno della legalità democratica. Attraverso la democrazia, cioè accettando e rispettando il principio della maggioranza liberamente espressa, noi ci sforziamo di realizzare quelle modifiche della nostra struttura sociale che sono mature sì nella realtà delle cose che nella coscienza delle masse lavoratrici. Per questo parliamo ormai tutti o quasi tutti non di una democrazia pura e semplice, ma di una «democrazia progressiva», e il valore di questa definizione sta appunto nel fatto che essa riconosce e afferma questa tendenza a un profondo rivolgimento sociale attuato nella legalità.

È inevitabile, in queste condizioni, che elementi programmatici, non di previsione ma di guida, siano introdotti nella Carta costituzionale, e questa venga ad assumere il valore non più di un patto tra popolo e sovrano, per limitare l'arbitrio di questo e garantire i diritti di quello, ma quasi di patto concluso tra le diverse correnti politiche e i diversi gruppi sociali, e che impegni questi e quelle ad avviare la ricostruzione della Patria distrutta per un binario che porti a un rinnovamento audace, profondo, di tutta la struttura della nostra società nell'interesse del popolo e nel nome del lavoro, della libertà e della giustizia sociale.

È per questo che le proposte che io faccio, pure muovendosi nella direzione generale di una trasformazione economica socialista, mi sembra possano essere accettate da tutte le

correnti democratiche e progressive dell'Assemblea e del paese, poiché del socialismo esse esprimono quello che ormai è entrato nella coscienza comune di tutte queste correnti, e veramente può diventare elemento di orientamento e guida per tutta la Nazione.

## PROPOSTA DI ARTICOLI

### ART. ...

Ogni cittadino ha diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività socialmente utile. Chi è senza lavoro senza sua colpa è assistito dallo Stato.

Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività.

È proibito il lavoro salariato dei minori di anni sedici.

### ART. ...

La remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve corrispondere alle necessità fondamentali dell'esistenza del singolo e della sua famiglia.

### ART. ...

Il lavoro, nelle sue diverse forme, è protetto dallo Stato, il quale interverrà per assicurare l'esistenza degli invalidi e inabili.

Tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale.

La legislazione sociale regola le assicurazioni contro gli infortuni, le malattie, la disoccupazione, l'invalidità e la vecchiaia; protegge in modo particolare il lavoro delle donne e dei minori; stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare.

È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero.

### ART. ...

I lavoratori hanno diritto di associarsi liberamente per la tutela del loro lavoro e la

conquista di migliori condizioni di remunerazione e di esistenza.

È contraria alla legge ogni azione che tenda in qualsiasi modo a limitare questo diritto. La legge assicura ai lavoratori il diritto di sciopero.

### ART. ...

Tutti i cittadini hanno diritto al riposo. La concessione delle ferie pagate ai lavoratori sarà regolata con legge.

### ART. ...

La proprietà dei mezzi di produzione e di scambio può essere privata, cooperativa o di Stato.

Saranno nazionalizzate quelle imprese che abbiano carattere di servizio pubblico nazionale o siano diventate un monopolio di fatto.

La proprietà dei cittadini e il risparmio sono tutelati dalla legge.

Il diritto di proprietà non potrà essere esercitato in modo contrario all'interesse sociale, né in modo che rechi danno ad altri cittadini. Sarà regolata con legge l'espropriazione per causa di pubblica utilità legalmente constatata.

### ART. ...

In ogni azienda industriale che occupi più di un numero di salariati, tecnici e impiegati che sarà determinato con legge, sono organizzati Consigli di gestione per il controllo della produzione da parte dei lavoratori di tutte le categorie e nell'interesse della collettività.

### ART. ...

La legge stabilisce entro quali limiti la terra può essere proprietà del privato, fissando il massimo di estensione dell'azienda agricola privata. Lo Stato protegge e difende il piccolo e medio proprietario di terre, e interviene per facilitare il benessere e accrescere la prosperità dell'azienda agricola del coltivatore diretto.

**RELAZIONE**

**del deputato ALDO MORO**

SU

**I PRINCIPI DEI RAPPORTI SOCIALI-  
(CULTURALI)**

Studieremo in questa relazione i due aspetti in cui si presenta di fronte all'attività costituente la materia della istruzione e dell'educazione, quello delle libertà civili e l'altro della funzione sociale, per determinare — ed è il punto più interessante e politicamente delicato — i rapporti che tra essi intercorrono.

Intesa l'educazione come sviluppo progressivo della personalità mediante una adeguata cognizione del proprio io e del mondo, essa investe indubitabilmente libertà individuali. C'è innanzi tutto il diritto dell'uomo alla istruzione ed educazione, le quali sviluppano gradualmente la personalità che nell'età infantile è solo potenziale e si svolge ed arricchisce attraverso il possesso progressivo della verità. Si tratta dell'acquisto delle cognizioni e dei motivi vitali che danno un tono alla personalità e le permettono di assumere una posizione definita e responsabile con speciale riferimento alla vita sociale.

Questo diritto del fanciullo, che è particolarmente problematico per lo stato di incapacità di agire in cui egli versa, si presenta in diversi aspetti. Ma innanzi tutto è necessario rilevare che esso è un autentico diritto il quale dev'essere costituzionalmente riconosciuto, non potendo costituire ostacolo per questo riconoscimento il fatto della incapacità naturale del fanciullo di esercitarlo, di operare le scelte opportune, di far valere desideri ed orientamenti in ordine al suo contenuto ed alle finalità ultime cui esso tende. È un diritto che spetta in proprio al fanciullo come uomo in *fieri*, senza che questa sua incompleta formazione devii verso terzi, famiglia o Stato, la sua titolarità. La immaturità contingente, che appunto attraverso la concreta esplicazione del diritto verrà eliminata, deve soltanto indurre a porre mediante la scelta di legittimi rappresentanti le garanzie più opportune, per evitare un indirizzo educativo che comprometta nel

fanciullo quella *formazione dell'uomo*, nella quale si risolve per lui l'affermazione di dignità che è a base di una costituzione democratica. Guardando alla persona nell'età infantile, una costituzione non può esprimere infatti il suo riconoscimento della autonomia umana, se non attribuendo il diritto all'uomo in *fieri* di diventare uomo nella pienezza della sua umanità. Una costituzione la quale, dopo aver affermato che ragion d'essere e criterio di misura di ogni potere ed attività sociale è l'uomo, omettesse di garantire il diritto al raggiungimento della libertà responsabile dell'uomo cosciente di sé e del mondo, sarebbe in contrasto con se stessa.

Com'è naturale in questa materia, i momenti strettamente autorizzativi e di garanzia si fondono con gli altri di obbligo, determinando in ordine a questi diritti uno spostamento dallo schema astratto della facoltà che si può esercitare o non esercitare verso lo schema più complesso e significativa del potere ad esercizio doveroso. Infatti indubbiamente è dovere svolgere la propria personalità in modo adeguato alle possibilità soggettive e di ambiente, per attingere la pienezza della propria umanità e rendere alla società un utile servizio. Voler esaurire però nello schema dell'obbligo questa complessa situazione che investe dell'uomo le ragioni essenziali di vita, il suo diritto-dovere di essere in modo conforme alle proprie risorse spirituali, o anche solo considerare prevalente questo aspetto di obbligazione al quale più si riferisce la funzione sociale, significa invertire l'ordine naturale delle cose, dimenticando tra l'altro che il primo senso dell'obbligo dell'istruzione e dell'educazione non riguarda il rendere servizi sociali, che è pur cosa relevantissima, ma l'attuazione della propria personalità nelle sue esigenze spirituali e morali. Questo contenuto essenziale di obbligo è tale dunque, da richiamare esso stesso il fondamento di quel diritto all'educazione di cui abbiamo parlato.

Esso è diritto (in quanto l'esercitarlo non è opera solitaria, ma implica una prestazione di altri che forniscono i dati di conoscenza necessari alla istruzione ed educazione) a ricevere adeguate prestazioni educative. Ma è anche diritto a ricevere un determinato contenuto di esse, il quale sia tutto coerente a quella premessa di libertà, di dignità e di autonomia della persona dalla quale esso scaturisce. Questo contenuto verrà stabilito in base alle modalità di esercizio di cui si parlerà tra poco, ma sin da ora è certo che questi due aspetti, distinti per de-

licate sfumature, non possono essere confusi e non può essere annullato il secondo, dando al primo una posizione esorbitante. Così opererebbe, e certo ingiustamente, una costituzione che, riconoscendo il diritto del fanciullo a ricevere prestazioni educative, prescindesse poi dal diritto di lui di stabilirne attraverso i legittimi rappresentanti il contenuto, affidandone invece la determinazione all'organizzazione statale sulla base di una esasperata concezione sociale.

Un altro aspetto di questo diritto è di natura più squisitamente sociale, in quanto attiene ai mezzi economici necessari, per permetterne la concreta attuazione. Se esso restasse tutto astratto, benché costituzionalmente garantito, non avrebbe in realtà alcun significato. Bisogna dunque che il diritto si compia come potere di esigere dal gestore dei beni economici della collettività una adeguata partecipazione alla cultura. Per concordare riconoscimento delle forze politiche operanti in Italia, è diritto del fanciullo ricevere gratuitamente dallo Stato quell'insegnamento che corrisponde ad una elementare, ma seria formazione culturale e morale e per coloro che siano meritevoli e bisognosi tutta la cultura e la formazione, fino ai gradi più alti, che essi possono assimilare per le risorse del loro ingegno a vantaggio della persona e della collettività. Questa affermazione, su cui neppur vale la pena di soffermarsi, tanto essa corrisponde ai postulati della giustizia sociale, non è poi in contrasto con il carattere personale del diritto all'istruzione ed all'educazione dichiarato sopra. Affermare infatti un diritto ad essere istruito ed educato in base ad un programma che corrisponda agli orientamenti ed ai desideri dei legittimi rappresentanti del fanciullo e poi richiedere allo Stato di rendere accessibile gratuitamente agli interessati l'istruzione, non implica contraddizione, se dello Stato si accetti una concezione democratica e lo si immagini interessato alla soddisfazione di tutti i legittimi interessi delle persone che lo compongono, tanto più quando essi hanno così evidente, seppur non esclusivo, un significato pubblicistico. Le dichiarazioni costituzionali in materia di educazione non devono servire solo a garantire questo diritto fondamentale della persona umana, ma anche ad indicare il significato umanistico ed etico dello Stato che, perseguendo come supremo interesse collettivo lo scopo della cultura, lascia alle persone libertà sufficiente per formarsi in senso etico ed umano e non dà esso stesso con arbitraria sopraffazione,

a differenza dello Stato totalitario, i criteri di misura di quel che è etico ed umano.

Una regolamentazione costituzionale in questa materia non sarebbe però ancora completa, se non considerasse i diritti dei genitori per quanto riguarda l'istruzione e l'educazione della prole. Questi diritti vanno riconosciuti anzitutto per se stessi, benché si presentino in concreto come un modo per rendere operanti diritti ed obblighi del fanciullo. Che alla famiglia spetti di completare l'opera della generazione, curando che i figli raggiungano pienezza di vita fisica, intellettuale e morale, è un postulato talmente certo della civiltà moderna e degli orientamenti umanistici che la caratterizzano, che non val la pena di spendere su questo punto troppe parole. Soltanto una concezione sociale inumana ed eccessiva potrebbe ridurre il fatto sublime della generazione alla vita alla pura funzione animale di fornire esseri a servizio dello Stato, spezzando la significativa unità della famiglia, calda di affetto e pronta ad una tenera ed efficace protezione del fanciullo, nell'atto in cui questo può essere prepotentemente strappato all'abbraccio della famiglia. La quale, come cellula creatrice della vita sociale, è una realtà naturale troppo profondamente radicata nella nostra coscienza, perché la si possa negare. Il suo ordinamento è esso pure così naturale, che lo Stato non può che registrarne i diritti e gli obblighi, allo scopo di coordinare questo compiuto e solido ordinamento giuridico con il proprio più comprensivo e storicamente potente. In effetti l'obbligo dei genitori di allevare ed educare la prole è, si può dire, quasi universalmente riconosciuto. Ma un tale obbligo postula il diritto correlativo di adempiere questo fondamentale dovere, il quale diritto merita esso pure di essere costituzionalmente garantito come espressione di quella dignità umana che è criterio ispiratore della nostra costituzione democratica. Questo diritto si allinea con quello del fanciullo e fa corpo con esso nel modo che vedremo fra breve.

Infatti un diritto cosiffatto è per la sua stessa natura designato a concretare nel suo esercizio quella necessaria funzione di rappresentanza del fanciullo, giuridicamente ma non di fatto capace, della quale si parlava. Anche questa rappresentanza, che è un'espressione eminente della patria potestà, è così vivamente presente nel nostro sentimento giuridico e morale e corrisponde talmente alla prassi dei rapporti civili, che occorre appena soffermarsi a commentarla. I

genitori, in quanto investiti del *munus* della patria potestà, per un diritto proprio assumono la rappresentanza del fanciullo incapace nell'esercitare il diritto di lui alla cultura ed alla formazione morale. La rappresentanza legale, di cui si parla per rapporti che sono analoghi a questi di cui ci occupiamo, indica chiaramente il carattere naturale ed immediato di questa attribuzione di poteri che si compie *ipso jure*, perché essi sono compresi nella patria potestà.

Converrà solo spendere qualche parola, per riaffermare le ragioni per le quali noi respingiamo, fuori che per le ipotesi estreme di surrogazione di genitori incapaci, una rappresentanza dello Stato per il fanciullo che ha da essere istruito ed educato. Nei lavori della recente Costituente francese è stato infatti opposto al diritto dei genitori un diritto positivo di rappresentanza da parte dello Stato e si è voluto dichiarare in conseguenza un diritto del fanciullo ad essere educato in modo difforme dagli orientamenti familiari secondo gli indirizzi pedagogici fissati dallo Stato.

Noi non dubitiamo che siffatta pretesa debba essere respinta, perché non ha alcun fondamento di logica naturale e manifesta per chiari segni il suo carattere fazioso. Nessuno che intenda tener fermo allo Stato democratico e cioè umanistico, nessuno che rifiuti lo Stato totalitario onnipotente ed onnisciente con la sua religiosità ed eticità collettivistica, potrà considerare lo Stato più competente, più sapientemente ed amorosamente interessato alle sorti del fanciullo di coloro che per amore gli han dato la vita. Una siffatta pretesa maschera la volontà di attribuire allo Stato lo straordinario potere di influenzare in senso unilaterale e per un intento di sopraffazione l'anima malleabile del fanciullo, per farne uno strumento docile per una politica di potenza. Questa, non quella presunta dei genitori, sarebbe anticipazione prepotente degli orientamenti spirituali del fanciullo. Benché si sia pronti a riconoscere lo straordinario valore dello Stato nel complesso della vita morale, non si può non contrapporre la mutevolezza sconcertante delle intuizioni politiche, quel non so che di contingente che ne caratterizza la vita con la continuità solenne e seria della vita familiare, nella quale si trasmette all'uomo quel che di veramente umano affiora nell'esperienza sapiente delle generazioni e meglio risponde al bisogno dell'infinito che è il segno più alto di nobiltà dello spirito umano.

Ove fosse possibile fare a meno di rappresentanti, ove la maturità umana fosse piena, chi vorrebbe dar guide al fanciullo? Ma così non è ed allora sarebbe inumano sostituire alla guida più competente ed amovibile altra incontrollata ed innaturale. Del resto neppure la rappresentanza familiare costituisce un impedimento alla naturale libertà del fanciullo, il quale, se molto riceve dall'educazione ha pure un suo ineliminabile senso critico, il quale si risveglia man mano e si fa alla fine irresistibile. Nessuna educazione potrebbe costringere definitivamente questa libertà, perché essa non offre che un dato, e bisogna che sia il più naturale ed opportuno, sul quale si costruirà, con i mezzi della libertà e della personalità, l'uomo.

Viene infine in considerazione il diritto che ad ogni cittadino compete di insegnare. Esso è un naturale completamento ed una legittima conseguenza del diritto, costituzionalmente garantito a ciascuno, di pensare, di esprimere il proprio pensiero, di diffonderlo con tutti i mezzi. Tra questi è appunto l'insegnamento, comunicazione specialissima, austera e responsabile, del pensiero, la quale corrisponde ad una vocazione tra le più alte che l'uomo possa avere nella vita sociale, di trasmettere cioè alle generazioni nuove il frutto della propria esperienza intellettuale e di aiutarle ad aprirsi coscienti alla vita.

A questa attività, per la superiorità morale, l'obiettività ed il rispetto della libertà che devono caratterizzarla, mal si attaglia l'espressione di diritto al proselitismo attraverso l'insegnamento, con la quale essa è qualche volta rivendicata e giustificata. Ma, a parte la precisazione terminologica, resta il fatto di questa nuova, necessaria espressione della libertà di manifestazione del pensiero, che nessuno Stato sinceramente democratico dovrebbe negare e che ha sue rilevanti espressioni anche nella scuola pubblica, ove la libertà dell'insegnante segna le vie a quelle rivendicazioni di autonomia nel programma e nei modi di insegnamento, che sono così vive nella nostra coscienza scolastica.

Questi tre diritti, tra loro strettamente connessi, giustificano quella libertà d'insegnamento che noi riteniamo la nuova costituzione italiana debba solennemente consacrare, stabilendo la libertà di aprire scuole da parte di singoli o di enti ed il diritto dei genitori di avviare i figlioli a scuole di propria fiducia. Ciò con quelle garanzie e quei limiti dei quali si dirà tra poco, dopo aver parlato della funzione sociale dell'insegnamento.

Ma sussiste un interesse pubblico nella materia dell'educazione? Rientra essa tra quelle funzioni dello Stato che, in contrapposto alle giuridiche, vengono chiamate sociali? Indubbiamente, e ciò da due punti di vista. Innanzi tutto in quanto lo Stato ha possibilità ed attitudine a soddisfare l'interesse alla istruzione che per la sua generale diffusione può ben dirsi collettivo. Questo è infatti il contrassegno degli interessi umani di cui lo Stato nella sua attività amministrativa assume l'onere della soddisfazione. Si tratta cioè di interessi di eguale contenuto e di generale diffusione nella vita sociale, tanto che essi escono, sotto un certo riguardo, dalla sfera privata e vengono sentiti come propri della generalità dei cittadini. Ne nasce un interesse superindividuale, che è la sintesi collettiva degli interessi personali come sopra li abbiamo delineati e di cui vengono ad essere partecipi i singoli tutti in quanto soci. In questa situazione lo Stato giustamente interviene, ponendo a disposizione le possibilità e le energie della vita associata per la completa ed organica soddisfazione dell'interesse collettivo all'educazione dei giovani. Nessuno potrebbe dunque negare allo Stato questa competenza ad organizzare scuole, e ciò tanto più (è il secondo aspetto pocanzi accennato) perché lo Stato non ha solo dinanzi a sé la sintesi degli interessi individuali alla formazione della personalità ed al possesso della cultura, ma ha un interesse più squisitamente collettivo da soddisfare, quello della preparazione dei singoli ad assumere funzioni sociali. A quest'ultimo fine certamente tende qualsiasi istruzione, da chiunque impartita, per la indissolubile connessione di momenti personali e sociali nella vita umana. Ma, pur con questa riserva, nessuno potrebbe negare che lo Stato, in quanto organo fondamentale della vita sociale, abbia una specifica sensibilità per avvertire queste esigenze ed una particolare attitudine per soddisfarle. È naturale quindi che l'attività dello Stato rivolta a rendere partecipi i singoli dei beni della cultura venga organizzata come un servizio pubblico e rientri tra quelle funzioni sociali che comprendono l'azione della collettività diretta a soddisfare nel modo più organico gli interessi comuni, di natura economica e spirituale.

È evidente dunque che nell'ordine naturale delle cose l'iniziativa privata in materia di educazione coesiste con quella pubblica. Che si tratti infatti di un servizio pubblico e di una funzione sociale, non costituisce ostacolo ad ammettere questa duplice forma di soddi-

sfazione degli interessi culturali della persona. Servizio pubblico non equivale a monopolio. Funzioni sociali come quelle di polizia, di difesa militare, di amministrazione della giustizia si presentano come funzioni esclusive dello Stato, perché ne sono veramente la ragion d'essere. Non così invece in materia di educazione, nella quale, se lo Stato ha una indubbia competenza, non ha certo poi una capacità esclusiva per la natura stessa, squisitamente spirituale e personale, dei rapporti di cui si tratta. Tanto vero che vi sono Stati ancor oggi, in un'epoca che segna un complicarsi evidente delle attività statuali e l'assunzione crescente di nuovi compiti pubblici, i quali non considerano l'istruzione come funzione di Stato. Il quale tuttavia non risulta per questa mancanza diminuito o menomato nella sua ragion d'essere, come sarebbe invece uno Stato che non fosse portatore di una giustizia forte e storicamente realizzabile. Neppure una concezione collettivistica ispirata ad una vigorosa esigenza di giustizia sociale potrebbe contrastare a ciò, perché qui gli aspetti economici relativi al rendimento del servizio sono di limitatissima portata di fronte a quelli spirituali e personali. Soltanto una concezione radicale nel senso totalitario potrebbe assumere il contrario, la concezione cioè che faccia dello Stato un organo dell'assoluto, portatore di indiscutibili verità, dio in terra. Ma questa concezione che affiora in alcune, per altro ingenue, punte polemiche della pattuglia laicista, per la quale lo Stato è l'organo della verità e lo strumento della nuova rivelazione umana della civiltà moderna, si condanna da sé soprattutto in un paese come l'Italia che ha il culto della personalità e tradizioni sanamente individualistiche come forse pochi altri nel mondo. Una tal concezione di fatti, comunque si presenti, è condannata perché antidemocratica dalla nostra coscienza antifascista che rifiuta di sacrificare la persona umana sull'altare dello Stato.

Determinare il modo della coesistenza della iniziativa privata con quella pubblica in materia di istruzione, è problema contingente e quindi squisitamente politico. Noi crediamo però che, guardando allo sviluppo attuale delle scuole private in Italia, al loro rendimento, salve deprecabili eccezioni che neppure mancano nella scuola pubblica, alla fiducia costantemente accordata ad esse dalle famiglie, considerando d'altro canto le benemeritenze della scuola pubblica in Italia e la opportunità che vi sia nell'insegnamento come una spina dorsale che abbia un minimo di rigidezza, le due iniziative debbano coesistere

a parità di condizioni, in quanto entrambe assolvono, sia pur accentuando questo o quel punto del processo educativo, la stessa essenziale funzione di formazione della personalità in senso individuale e sociale.

A questo proposito non parleremmo, come si fa da taluno, di una funzione suppletiva dello Stato in materia di educazione, quasi che esso debba entrare nel campo educativo, provvedendo laddove l'iniziativa privata non possa giungere. No. Lo Stato ha certamente competenza ad educare per il suo prestigio morale, quando sa meritarselo. Esso non supplisce, ma integra l'iniziativa privata, così come l'iniziativa privata integra quella pubblica. Sono diverse sensibilità, diversi motivi spirituali che operano, nella varietà indistruttibile e feconda della vita, convergendo verso il medesimo risultato che è individuale e sociale insieme, perché l'uomo è un tutto in cui gli aspetti personali e sociali si fondono armonicamente per l'assolvimento di una missione completa nel mondo.

Questa condizione di eguale dignità, questa convergenza di iniziative diverse ad un medesimo fine ci sembra si esprimano nella fiducia reciproca che scuola pubblica e privata, famiglia e Stato, debbono accordarsi in un sano ordinamento scolastico. Abbiamo accennato già alla necessità che le stesse scuole private non prescindano dalla necessità di impartire ai propri allievi una adeguata educazione civica e che si ispirino a quei criteri morali che sono a fondamento dell'ordine sociale che lo Stato realizza. Lo Stato poi, in quanto gestisce delle scuole, in quanto promuove il conferimento di un determinato contenuto educativo, deve rifarsi a quelle intuizioni morali che sono vive nell'ambiente familiare ed impartire istruzione ed educazione in modo conforme agli orientamenti ed ai desideri dei naturali rappresentanti dei fanciulli. Ciò per una evidente ragione etico-politica che trova la sua espressione, fredda ma significativa, in una ragione di ordine tecnico-giuridico. Quando si opera la sintesi degli interessi individuali alla istruzione e ne nasce quell'interesse collettivo che lo Stato soddisfa con la sua attività amministrativa, esso non supera e non nega quegli interessi individuali, ma li comprende nella completezza del loro contenuto. Se fosse diversamente, si avrebbe una sintesi arbitraria ed un reale annullamento, certo antidemocratico, degli interessi individuali. Certo questi, in quanto siano soddisfatti, danno ragione della fiducia accordata dalla famiglia alla scuola privata, così pure sono fondamento della fiducia accordata alla

scuola pubblica e ne costituiscono la legittimazione. Come per ogni attività amministrativa, anche per questa lo Stato risponde di fronte agli interessati della sua fedele attuazione della volontà generale. Scuola di Stato non è la scuola di un ente mitico, al quale, come al portatore di una verità suprema ed incontrastata, gli uomini rendono omaggio, ma è la scuola di tutti a servizio di tutti, la scuola che deve meritare la fiducia dei cittadini, i quali possono conformarla come meglio credono in relazione ai loro orientamenti spirituali e morali. La scuola statale deve pertanto esprimere senza falsificazione la profonda volontà del popolo italiano e deve essere tale da meritare la fiducia delle famiglie.

Qui cade opportuno considerare il problema dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, il che faremo con la maggior brevità possibile, restando su di un piano di obiettività e prescindendo per un momento dalla circostanza che il problema è risolto dal concordato che nessun partito politico ha dichiarato di voler intaccare.

Il punto di partenza è proprio quello cui pocanzi si accennava, la necessaria rispondenza della scuola pubblica agli orientamenti spirituali del popolo italiano al quale essa deve servire. Non c'è neppure bisogno di insistere sull'altissima percentuale degli aderenti alla Chiesa Cattolica i quali si sono professati tali nel censimento. Questo è un dato acquisito e di così straordinaria portata, che tutti i partiti vi han reso omaggio con dichiarazioni rassicuranti sulla libertà della religione e sul rispetto scrupoloso delle sue istituzioni, sfumando poi opportunamente le tinte di quel laicismo che il nostro popolo non intende appieno, perché ignora nella sua semplicità le mezze misure. Quel laicismo che per forza di cose non può restare una formula di neutralità giuridica in omaggio alla libertà di coscienza e prima o poi diventa una posizione attiva, per distruggere con l'aiuto dell'indifferentismo religioso il patrimonio di religiosità del popolo italiano. Non intendiamo naturalmente accentuare le polemiche, ma crediamo di poter richiamare uomini e partiti in questa materia delicatissima che tocca la sensibilità religiosa del popolo italiano, a dar prova di saggezza e di tolleranza.

La formula dello stato laico e della scuola laica è nella migliore delle ipotesi una astrazione giuridica che contrasta con la realtà dei fatti. Anche a voler escludere — il che vera-

mente prudenza non consiglierebbe — che essa serva a coprire di un manto di purezza giuridica e politica la volontà di operare per mezzo dello Stato la distruzione della coscienza religiosa del nostro popolo, sostituendovi una religione laica della libertà od una mistica collettiva, certo è che quella formula sottrae lo Stato al vivo flusso della storia in cui è inserito, ne fa una immagine esangue che non riproduce le fattezze della società che lo esprime, lo rende pericolosamente estraneo alla coscienza morale delle persone che lo compongono, distruggendo in fatto il valore delle istituzioni, delle attività, delle leggi. Ciò tanto più in Italia, ove una straordinaria compattezza di confessione religiosa rende del tutto inattuale il problema della libera convivenza di credenti in diverse fedi.

Noi non desideriamo certamente uno Stato-Chiesa, uno Stato protettore della Chiesa, uno Stato maestro di dogmi religiosi. Ma lo Stato non ha per se stesso alcuna verità da insegnare né in materia religiosa né in altra materia. Esso è organizzatore di scuole, ove accoglie democraticamente il contenuto educativo che la coscienza sociale, espressa dai padri di famiglia, gli presenta e gli impone. Esso non assume con ciò alcuna responsabilità specifica, che sarebbe contraria alla sua natura ed ai suoi compiti, ma solo offre una opportunità in sede idonea di completare la istruzione e l'educazione del fanciullo con quell'insegnamento di verità religiose che son ricche di suggestioni morali ed adatte a dare al fanciullo ed al giovinetto il senso della sua dignità di uomo e di cittadino. Come non si concepirebbe una scuola privata nella quale fosse trascurata l'educazione civica, così non può concepirsi una scuola pubblica ove non sia permesso nominare Iddio e richiamarsi alla sua legge di libertà e di amore. Non si dimentichi che la scuola pubblica non è la scuola di uno Stato ente mostruoso divoratore di uomini, ma la scuola di tutti, di tutti associati, senza perdere la loro individualità, i loro orientamenti, la loro irriducibile libertà. Non lo Stato teologo dunque, ma lo Stato libero e democratico, lo Stato cioè che accoglie tutte le esigenze sociali e le soddisfa, senza sostituire arbitrariamente il proprio dogma laicista alla diffusa coscienza religiosa del popolo italiano.

Valga a conferma l'enunciazione di due motivi di opportunità contingente. Innanzi tutto la necessità di conciliare intorno alla scuola pubblica italiana la operante simpatia del nostro popolo, quella fiducia e quella collaborazione delle famiglie, senza delle quali,

soprattutto nella istruzione popolare, il compito della scuola è fallito in partenza. Il popolo nella sua saggezza istintiva guarda alla scuola come ad un organo completo di educazione morale e, nelle sue vicissitudini che tolgono il tempo e la opportunità di attendere adeguatamente alla educazione della prole, ha fiducia che la sua opera possa essere in tanta parte sostituita dalla scuola dello Stato. Togliete alla scuola il contrassegno di umanità che è dato dal suo richiamo alle ragioni supreme dell'esistenza, e ne avrete fatto un arido organo tecnico, uno strumento di cultura laica che giustifica diffidenza e freddezza.

Se c'è un momento poi nel quale tutti gli onesti debbono darsi la mano e tutte le energie capaci di offrire un senso morale e spirituale alla vita debbono essere chiamate a collaborare, è questo, mentre la nostra fanciullezza appare vinta dalla corruzione della guerra, mentre tutte le nostre speranze si accentrano intorno ad una rinascita spirituale del popolo italiano. Noi capiamo che si possa contestare alla Chiesa il patrimonio del dogma, non che le si possa in buona fede disconoscere una straordinaria ricchezza morale ed una esperienza di santità costante e feconda nel corso dei secoli.

Noi abbiamo naturalmente vivo non meno degli altri il desiderio di salvaguardare la libertà delle coscienze. Ma si potrebbe giustamente, democraticamente far violenza alla coscienza religiosa del novantanove per cento degli italiani, impedendole di far sentire i suoi palpiti e di trovare il suo nutrimento, perché l'uno per cento degli italiani non abbia una fastidiosa convivenza? La libertà di coscienza del resto può essere completamente salvaguardata, stabilendo che l'insegnamento religioso sia impartito agli studenti i cui genitori non domandino la dispensa.

\* \* \*

Abbiamo accennato sopra alla necessità che vi sia non solo una collaborazione tra scuola pubblica e privata, ma anche un adeguato controllo dello Stato sulla scuola privata. Precisiamo che questo controllo fa tutt'uno con la attribuzione del diritto a gestire scuole private ed è come una condizione del suo riconoscimento. Lo Stato qui non opera in modo dissimile dalla sua funzione di supremo garante della legalità, in quanto esso costantemente subordina l'attribuzione concreta di diritti all'accertamento della loro compatibilità ed utilità sociale. La competenza a fissare condizioni giuridiche per il riconoscimento è pro-



pria dello Stato legislatore, il quale è superiore non solo alla scuola privata, ma pure a quella pubblica, anche se l'accertamento della sussistenza di quelle condizioni richiede di volta in volta l'attività dell'amministrazione dello Stato. Lo Stato cioè ha poteri d'intervento, come tutte le volte che esso riconosce un'attività negoziale privata, per quanto riguarda:

a) le condizioni di capacità di chi esercita mediante attività giuridicamente libera il suo diritto;

b) una giusta causa che permetta allo Stato di riconoscere quell'attività come socialmente compatibile con le altre e concretamente utile;

c) il punto di incidenza dell'attività privata nella sfera pubblica, in quanto, nei suoi risultati, tenda ad operare una influenza specifica nella sfera degli interessi collettivi.

In base a questi principi lo Stato è abilitato a controllare:

a) la capacità tecnica degli insegnanti ed il loro stato economico-giuridico, l'idoneità dei locali e dei mezzi didattici dell'insegnamento;

b) le finalità della educazione impartita in conformità delle leggi e con senso di lealtà verso lo Stato;

c) il conferimento di diplomi i quali abilitino all'assolvimento di pubbliche funzioni o di compiti comunque interessanti la generalità dei cittadini.

Queste forme di controllo tendono ad assicurare la rispondenza di queste libere attività a quel bene comune di cui lo Stato è garante, cioè all'ordine sociale come tale ed ai vantaggi che derivano all'uomo dalla vita comune. Al di là di questi controlli di carattere generale altri non sono concepibili, senza snaturare la scuola libera e ridurla, ove sia ancora formalmente ammessa, ad una funzione delegata dallo Stato e modestamente esercitata in sua surrogazione.

Ora, una volta accertate queste condizioni, una volta chiarita la utilità che il pubblico ricava da iniziative private, come queste, sicuramente orientate verso il bene comune, è giusto che lo Stato sussidi quelle scuole che per numero di frequentanti mostrino di riscuotere le simpatie dei cittadini e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato manifestino di esercitare utilmente la funzione educativa nell'interesse privato e pubblico. Ciò lo Stato fa per esempio per le compagnie di navigazione o per le ferrovie gestite da privati; non si vede, perché non dovrebbe farlo per le scuole, nelle quali la permanenza della inizia-

tiva privata corrisponde a considerazioni di libertà spirituale e di vantaggio della cultura.

Su quest'ultimo punto vale la pena di soffermarsi un momento, perché le scuole private, così spesso messe per ingiustificata gelosia in istato di accusa, corrispondono alla naturale libertà della cultura, la quale disdegna le vie obbligate e qualche volta i titoli ufficiali. Nasce dove può, si sviluppa come può, obbedendo alle inclinazioni dell'ingegno e giovandosi in ogni caso della libertà di cui possa godere. Quando lo Stato abbia assicurato la libertà di insegnare e di imparare, ha già fatto molto a vantaggio della cultura. Quante utili esperienze sono state fatte e si possono fare nella scuola libera con la conseguenza di creare una giusta emulazione per la scuola di Stato, la quale, privata di questo pungolo a fare più e meglio, probabilmente si addormenterebbe nella noia di un programma definito ed intangibile!

Tanto più poi la scuola privata corrisponde alle esigenze dei tempi, in quanto essi richiedono un opportuno decentramento in tutte le attività sociali e per la scuola in particolare un adattamento alle molteplici esigenze degli ambienti e delle persone. Anche da questo punto di vista più che una iniziativa burocratica può giovare la multiforme libertà umana, sensibile e pronta ad esperienze nuove, idonea a soddisfare le esigenze che la stessa libertà umana perennemente crea.

Proponiamo pertanto i seguenti articoli:

#### ART. 1.

Ogni italiano ha diritto di ricevere, una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali. Per questo fine collaborano famiglia e Stato.

Tale diritto si attua mediante la frequenza alle scuole dello Stato ovvero a quelle private a scelta dei genitori dell'educando. La frequenza è gratuita ed obbligatoria per i corsi elementari e post-elementari almeno fino al quattordicesimo anno di età.

Per permettere il proseguimento degli studi agli studenti meritevoli e bisognosi, lo Stato concederà adeguati sussidi alle famiglie ed assicurerà la frequenza gratuita ai corsi superiori.

#### ART. 2.

Chiunque, ente o singolo, può aprire scuole private e prendere iniziative di educazione con l'osservanza delle disposizioni di legge. Lo

Stato provvede all'istruzione con scuole proprie e degli enti autonomi.

Lo Stato ha poteri di controllo sulle scuole private per quanto riguarda la idoneità degli insegnanti ed il loro stato economico-giuridico, le modalità tecniche, gli indirizzi dell'insegnamento che sia in conformità delle leggi e leale verso lo Stato, il conferimento di diplomi.

Lo Stato concederà sussidi alle scuole pri-

vate in ragione del numero dei frequentanti e del rendimento didattico accertato negli esami di Stato.

ART. 3.

In ogni ordine di scuole dello Stato, escluso quello universitario, sarà impartito agli studenti, i cui genitori non ne chiedano la dispensa, l'insegnamento religioso nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica.



 Camera dei deputati

---

Archivio storico

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

del deputato **GIORGIO LA PIRA**

SUI

**Principi relativi ai rapporti civili**

I.

#### INTRODUZIONE

1.

**DEVE ESSERE PREMESSA NELLA COSTITUZIONE  
UNA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO ?**

Il problema sorge dal fatto che alcune Costituzioni recenti (Austria 1920, Lettonia 1932, Polonia 1935) mancano di tale premessa: e ne mancano per la ragione che gli essenziali e tradizionali diritti dell'uomo sono in esse considerati come il presupposto tacito ed ineliminabile di ogni costituzione.

Diverso è il caso per la nuova Costituzione italiana: essa è necessariamente legata alla dura esperienza dello stato «totalitario», il quale non si limitò a violare questo o quel diritto fondamentale dell'uomo: negò in radice l'esistenza di diritti originari dell'uomo, anteriori allo stato: esso anzi, accogliendo la teoria dei «diritti riflessi», fu propugnatore ed esecutore di questa tesi: — non vi sono, per l'uomo, diritti naturali ed originari; vi sono soltanto concessioni, diritti riflessi: queste «concessioni» e questi «diritti riflessi», possono essere in qualunque momento totalmente o parzialmente ritirati, secondo il beneplacito di colui dal quale soltanto tali diritti derivano, lo Stato.

Da qui la radicale inversione del rapporto individuo-Stato quale era stato costruito nelle Costituzioni di tipo occidentale: non più la struttura costituzionale e politica dello Stato in funzione dell'individuo e dei diritti naturali dell'individuo, ma, all'opposto, i diritti riflessi dell'individuo in funzione della struttura costituzionale e politica dello Stato.

Non lo Stato per l'uomo, ma l'uomo per lo Stato: la dottrina egheliana otteneva una

integrale trascrizione nell'esperienza costituzionale e politica dello Stato fascista e nazista.

Veniva così in radice annullata la fondamentale conquista giuridica e politica della civiltà cristiana.

Lo Stato totalitario fu essenzialmente una crisi totale del valore della persona quale era stato elaborato, sui dati dell'evangelo e della più alta meditazione umana, durante tutto il corso della civiltà cristiana: una crisi di natura metafisica prima - con la riduzione della persona ad un momento accidentale della sostanza statale (Hegel) - e di natura giuridica e politica poscia: negato ogni valore trascendente e perciò originario dell'uomo, ed assorbito l'uomo nella «sostanza» collettiva (lo Stato), non poteva non derivarne, per una ineluttabile conseguenza, la negazione radicale di diritti naturali, inviolabili da parte dello Stato.

Se non esiste nessuna anteriorità metafisica dell'individuo rispetto allo Stato e se, anzi, è proprio lo Stato a possedere questa anteriorità metafisica rispetto all'individuo, come è sostenibile l'esistenza di diritti originari dell'uomo che facciano da limite alla «assoluta» sovranità dello Stato? Se lo Stato è il *prius* e l'individuo è il *posterius*, la teoria della sovranità assoluta e dei diritti riflessi ha un fondamento incrollabile.

Crisi giuridico-politica e crisi metafisica della persona si richiamano come l'effetto richiama la causa: in questa duplice crisi sta l'essenza dello stato totalitario e, quindi, del fascismo e del nazismo.

Quale compito viene dunque affidato alla nuova Costituzione italiana perché sia almeno costituzionalmente superata questa crisi?

La risposta è evidente: riaffermare solennemente i diritti naturali - imprescrittibili, sacri, originari - della persona umana e costruire la struttura dello Stato in funzione di essi. *Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato*: ecco la premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico.

Il preambolo della Dichiarazione del 1789 (ripetuto nella Costituzione del 1793) possiede oggi, per tutta l'Europa, una attualità singolare: esso dice: «I rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, la dimenticanza o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le sole cause delle sventure pubbliche e della corruzione dei governi, hanno stabilito di esporre, in una Dichiarazione solenne, i diritti naturali, inalienabili,

e sacri dell'uomo, affinché questa Dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro continuamente i loro diritti e i loro doveri; affinché gli atti del potere legislativo e quelli del potere esecutivo, potendo essere in ogni momento paragonati con il fine di ogni istituzione politica, siano più rispettati; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su principi semplici ed incontestabili si rivolgano sempre al mantenimento della Costituzione ed alla felicità di tutti ».

Ebbene: la Dichiarazione dei diritti nella nostra nuova Costituzione deve avere appunto questa funzione: indicare quale è il fine di ogni istituzione politica: mostrare, cioè, che lo Stato deve costruirsi in vista della persona e non viceversa: ed indicare, con quanta più precisione e completezza è possibile, quali sono questi diritti essenziali ed originari dell'uomo, alla tutela dei quali deve volgersi l'apparato costituzionale e politico dello Stato. Ma per dare un solido fondamento a questa sua finalità giuridica e politica, la costituzione non può trascurare un'affermazione metagiuridica e metapolitica del valore della persona: esistono dei diritti naturali dell'uomo; esiste una anteriorità dell'uomo rispetto allo Stato, l'uomo ha valore di fine e non di mezzo perché la natura dell'uomo è spirituale e trascende, quindi, tutti i valori del tempo.

Questa radice spirituale e religiosa dell'uomo è la base sulla quale soltanto è possibile solidamente costruire l'edificio dei diritti naturali, sacri ed imprescrittibili. Se questa base manca o crolla (crisi metafisica della persona) anche l'edificio che vi poggia viene a rovina (crisi giuridica e politica della persona); e quando questo edificio crolla — quando, cioè, le due crisi solidali della persona si verificano — lo stato totalitario prende ineluttabilmente il posto dello stato democratico.

Concludendo: proprio perché la nuova Costituzione dello Stato democratico italiano deve energicamente riaffermare i valori della democrazia in opposizione ai principi dello Stato totalitario, è necessario premettere alla Costituzione — come, del resto, fanno la stragrande maggioranza degli stati — una solenne Dichiarazione dei diritti dell'uomo. E per dare intrinseca solidità a questi diritti, la Dichiarazione deve anche procedere ad un'affermazione relativa alla natura spirituale e trascendente della persona.

E qui sorge un secondo problema: *quali sono i diritti essenziali della persona verso la protezione dei quali deve dirigersi la struttura costituzionale e politica dello Stato?*

Bisogna limitarsi alla riaffermazione di quei diritti naturali di eguaglianza e di libertà (civili e politiche) contenuti nelle Carte costituzionali americane e francesi? O, invece, accanto a questi diritti, cosiddetti individuali, bisogna affermare i cosiddetti diritti sociali che sono per la persona altrettanto essenziali quanto i primi? La risposta è evidente: la grave lacuna che si trova nelle Costituzioni precedenti va eliminata.

Senza la tutela dei diritti sociali — diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza, ecc. — la libertà e l'indipendenza della persona non sono effettivamente garantite.

Da qui la necessità di integrare il sistema dei diritti della persona, introducendo in esso quel gruppo di diritti sociali che ormai appaiono, anche se diversamente configurati, in tutte le Costituzioni recenti (da quella di Weimar a quella sovietica del 1936, a quella spagnuola, irlandese, jugoslava, sino al recentissimo progetto di costituzione francese) (cfr. PERGOLESI, *Orientamenti sociali delle costituzioni contemporanee 1946*; MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, II edizione, Paris, 1936).

L'introduzione di questi diritti sociali nel sistema dei diritti essenziali della persona importa dei mutamenti strutturali dell'ordinamento giuridico, economico e politico derivato dai principi incompleti del 1789: soltanto questi mutamenti sociali — che sono richiesti da una concezione sostanzialmente democratica dello Stato — permetteranno l'attuazione di tali diritti e renderanno così effettiva l'autonomia e l'indipendenza anche politica della persona.

Ed ecco, infine, sorgere — a proposito di questi mutamenti strutturali da introdurre nell'ordinamento giuridico, economico e politico creato coi principi del 1789, ed a proposito del sistema integrale dei diritti della persona — il seguente fondamentale problema: *quando si parla di diritti essenziali della persona e di sistema integrale dei diritti essenziali della persona, ci si deve riferire unicamente — come si fece nella Dichiarazione del 1789 ed in quelle successive — ai diritti delle singole persone?*

Si deve cioè continuare ad ammettere quella concezione atomistica che contrappone disorganicamente i singoli allo Stato, senza

tener conto delle comunità naturali che sono la inevitabile e provvida mediazione fra lo Stato ed i singoli?

*O, invece - accogliendo la concezione organica della società che vede frapposte organicamente e progressivamente fra i singoli e lo Stato le comunità naturali attraverso le quali la personalità umana ordinatamente si svolge - bisogna includere nel sistema integrale dei diritti della persona anche i diritti essenziali di queste comunità naturali? Bisogna cioè affermare che come non può aversi una effettiva libertà civile e politica della persona senza la tutela dei diritti sociali, così questa effettiva libertà non può aversi senza la tutela dei diritti essenziali delle comunità? Cioè: il sistema integrale dei diritti essenziali dell'uomo, esige o no che siano solidamente affermati tanto i diritti individuali quanto quelli sociali e quelli delle comunità?*

Per noi la risposta non ammette dubbi: i diritti essenziali della persona umana non sono rispettati - e lo Stato, perciò, non attua i fini per i quali è costruito - se non sono rispettati i diritti della comunità, familiare, della comunità religiosa, della comunità di lavoro, della comunità locale, della comunità nazionale: perché la persona è necessariamente membro di ognuna di queste comunità, e ne possiede lo *status*: la violazione dei diritti essenziali di queste comunità costituisce una violazione dei diritti essenziali della persona umana ed indebolisce o addirittura rende illusoria quelle affermazioni di libertà, di autonomia e consistenza sociale che sono contenute nelle dichiarazioni dei diritti.

Si pensi, per portare un esempio di fondamentale importanza, alla portata essenziale che hanno per la tutela dei diritti economici le associazioni dei lavoratori: se l'esistenza di tali associazioni fosse vietata o se ne fosse ostacolato lo sviluppo non si avrebbe, come ripercussione necessaria, un radicale indebolimento dei diritti vitali della persona? Che senso avrebbe - per passare ad altro esempio - proclamare la libertà di professare un culto se se ne impedisse poscia la struttura associativa? E come sarebbero davvero tutelati i diritti dei singoli se non sono tutelati quelli della comunità familiare di cui essi sono membri?

Le proporzioni del problema qui posto sono molto vaste: esse toccano quella inesatta valutazione della libertà individuale - frutto di concezioni filosofiche errate (illuminismo, Rousseau) e di interessi immediati di classe (terzo Stato) - che ispira la Dichia-

razione del 1789. Da allora due concezioni opposte, ma ambedue inficiate dallo stesso errore, hanno definito i rapporti fra l'individuo e lo Stato; nell'una (atomistica), gli individui si contrappongono allo Stato come singoli, rivendicando i loro assoluti diritti di libertà; nell'altra (totalitaria) lo Stato nega ogni originaria libertà dei singoli e si pone come unico centro creatore di diritti e di funzioni.

Nell'una concezione e nell'altra non v'è posto per un pluralismo di ordinamenti sociali che permetta alla persona un graduale e progressivo svolgimento della sua libertà.

Ebbene: è proprio questa diversa concezione pluralista - pluralismo economico, giuridico, politico - la concezione che corrisponde alla struttura organica del corpo sociale. Perché la realtà di questo corpo sociale non è costituita soltanto di singole persone: le persone sono naturalmente raggruppate in tanti organismi che sono elementi essenziali epperò ineliminabili del corpo sociale: la comunità familiare, quella religiosa, quella professionale - che sono altrettanti elementi costituzionali della società - esistono nel corpo sociale e lo articolano e lo definiscono.

Come può lo Stato - che deve in sé specchiare la struttura e le finalità del corpo sociale - prescindere da questi organismi naturali, ignorarne o addirittura impedirne od ostacolarne lo sviluppo e l'esistenza?

L'esperienza dello Stato del 1789, per un verso, e quella dello Stato totalitario, per l'altro verso, ha messo in viva luce l'errore fondamentale che si annida in queste due concezioni contrapposte dello Stato.

Da qui le nuove e vitali correnti giuridiche, politiche, economiche che affermano la concezione pluralista della società e dello Stato.

Le più organiche correnti di pensiero tanto del cattolicesimo sociale (Toniolo, Renard, Hauriou, Maritain, Sturzo, ecc.) che del socialismo contemporaneo si ancorano a questa visione pluralista del « *droit social* » (cfr. per tutti GURVITCH, *Idée du droit social*, Paris, 1932); RENARD, *L'institution*; DELOS, ecc.).

Dall'individuo si va allo Stato attraverso la mediazione di ordinamenti anteriori, la cui esistenza non può essere dallo stato riconosciuta. La conclusione che si trae da quanto è stato detto è la seguente: il sistema integrale dei diritti della persona esige, per essere davvero integrale, che vengano riconosciuti e protetti non solo i tradizionali diritti individuali di libertà civile e politica affermati



nel 1789; non solo i diritti sociali affermati nelle nuove Carte costituzionali; ma anche i diritti essenziali delle comunità naturali, attraverso le quali gradualmente si svolge la personalità umana: i diritti del singolo vanno integrati con quelli della famiglia, della comunità professionale, religiosa, locale e così via.

Solo così si avrà una Dichiarazione di tutti i diritti fondamentali della persona umana.

Questa esigenza, peraltro, non è ignota alle Costituzioni contemporanee: valga per tutte l'esempio della Costituzione di Weimar, che nella seconda parte relativa ai diritti e doveri dei tedeschi offre in abbozzo, imperfettamente, una specie di Carta dei diritti della famiglia, della Chiesa, degli enti locali e delle comunità di lavoro. Questo esempio è stato più o meno ampiamente seguito dalle costituzioni che hanno tratto ispirazione da quella di Weimar.

Notevole è anche la recentissima Costituzione irlandese.

Anche il progetto di Costituzione francese non manca di offrire, a suo modo, qualche lineamento di questa Carta dei diritti delle comunità: ma soprattutto degno della massima attenzione è il *progetto Mounier*, del quale questa esigenza di integrare i diritti del singolo con quelli della comunità è l'esigenza organica ispiratrice di tutto il progetto.

### 3.

Quanto è stato detto circa i due problemi posti prima: 1°) se deve essere premessa una Dichiarazione dei diritti; 2°) quali diritti essenziali dovranno essere dichiarati; può essere espresso oltre che in un preambolo — nel quale sia fatta menzione della crisi della persona e dello Stato democratico, provocata dalla tirannia fascista — altresì in due articoli: in uno, in cui venga indicato l'oggetto della Costituzione, (Montesquieu), e cioè la tutela dei diritti essenziali della persona umana; di questa persona umana è necessario riaffermare — per le ragioni viste — il carattere spirituale, libero e sociale ed è necessario soggiungere che essa trova organica e progressiva integrazione in una serie di comunità naturali fornite esse pure — come la persona di cui sono una proiezione — di diritti originari; nel secondo in cui siano schematicamente indicati i diritti essenziali della persona e delle comunità: diritti che non si limitano a quelli individuali proclamati nella Dichiarazione del 1789, ma che includono anche quelli sociali affermati nelle recenti

costituzioni e che si estendono anche ai diritti essenziali delle comunità.

Questi due articoli imposterebbero così organicamente tutta la prima parte della Costituzione: questa prima parte, infatti - con la determinazione progressiva che in essa viene fatta dei diritti essenziali della persona e di quelli delle comunità - verrebbe a costituire uno specchio fedele della reale struttura della società. La quale non conosce soltanto singole unità personali; essa conosce altresì quelle comunità naturali - comunità familiare, comunità religiosa, comunità di lavoro, comunità locali, comunità nazionale - delle quali le singole persone sono necessariamente membri e nelle quali esse sono organicamente e progressivamente integrate.

#### 4.

Dal fatto che le persone sono membri di varie comunità naturali deriva che ciascuna di esse è titolare di tanti *status* diversi quante sono queste comunità fondamentali alle quali appartiene.

Vi sarà uno *status* familiare, religioso, professionale, territoriale, nazionale.

Ebbene: questi *status* non possono non avere una essenziale rilevanza costituzionale: così sono fondamento di diritti privati e pubblici: sopra di così si fonda la struttura costituzionale dello Stato.

Lo *status* professionale, ad esempio, sarà il remoto fondamento della rappresentanza degli interessi nella seconda Camera; rilevanza di altra natura deve pure avere lo *status* familiare; la libertà religiosa ed i rapporti fra Stato e Chiesa non possono prescindere dallo *status religionis* e così via.

## CRITERI SEGUITI NELLA STESURA DEGLI ARTICOLI

### 1. — CRITERIO ARCHITETTONICO.

La collocazione degli articoli obbedisce ad un criterio logico, direi quasi architettonico, che è il seguente: *a*) determinazione del fine della Costituzione; *b*) specificazione sintetica dei diritti essenzialmente legati a tale fine; *c*) indicazione di un tipo di struttura sociale e politica che renda possibile l'effettiva tutela di tali diritti; *d*) analisi logicamente ordinata di questi diritti.

In armonia con questo criterio architettonico gli articoli presentano il seguente contenuto:

*Art. 1.* — Viene determinato il fine della Costituzione: per le ragioni indicate nella introduzione, questo fine è costituito dalla tutela dei diritti della persona umana e delle comunità naturali, nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona.

Il confronto coi testi analoghi (Dichiarazioni del 1776, del 1789, 1791, 1793, 1848; progetto francese; progetto Mounier, De Menthon, ecc.) mostrano che lo spirito e la formulazione di questo articolo appartengono alla caratteristica tradizione giuridica, politica e filosofica propria delle Costituzioni di tipo occidentale: tuttavia l'integrazione della persona con le comunità naturali evita « l'atomismo » delle Costituzioni anteriori ed afferma, invece, la concezione organica del corpo sociale.

La qualificazione « spirituale » della persona serve a dare un solido fondamento metafisico, oltre che giuridico, alla originarietà dei diritti imprescrittibili dell'uomo.

**Art. 2.** — Quali sono questi diritti imprescrittibili ed originari posti nell'articolo 1 come fine della Costituzione? In questo secondo articolo si ha anzitutto cura di indicare che questi diritti costituiscono fra di loro un sistema integrale e solidale di diritti: il che indica che per l'effettiva tutela della persona umana — per la sua effettiva libertà — non basta che siano garantiti alcuni di tali diritti: è necessario che siano garantiti tutti. Quindi devono essere garantiti solidalmente sia i cosiddetti diritti di libertà individuale, che i cosiddetti diritti sociali ed i diritti delle comunità — *Bonum ex integra causa, malum ex quocunque defectu*, potrebbe qui essere efficacemente detto.

Per essere liberi davvero è necessario che sia efficacemente protetto, ad esempio, il diritto al lavoro e quello di esistenza e di autonomia delle comunità di lavoro. Questo sistema integrale e solidale di diritti abbraccia ordinatamente tutto l'uomo: cioè, la persona in sé considerata (integrità e libertà) e considerata nei vari piani (ascensionalmente disposti) della sua attività economica, culturale, politica e religiosa.

Esso abbraccia altresì i diritti connessi con l'esistenza e l'autonomia della comunità familiare, religiosa, professionale, territoriale, nazionale (internazionale?).

**Art. 3.** — L'articolo 3 risponde a questo problema: quale deve essere la struttura della società e quella dello Stato per poter dare efficace protezione a questo sistema integrale e solidale di diritti? Evidentemente quella di un corpo sociale nel quale ci sia per ognuno dei suoi membri — proporzionalmente alle sue capacità — un posto ed una funzione.

Se questo posto e questa funzione potessero essere assicurati a tutti, si avrebbe l'apporto ordinato di tutti al bene comune e la stabilità e sicurezza economica di ciascuno.

Tale posto e tale funzione sarebbero inoltre titolo per la partecipazione organica dei cittadini alla vita delle comunità ed a quella dello Stato.

**Art. 3-bis.** — Come realizzare tale struttura? Verso la soluzione di tale problema è orientato l'articolo 3-bis, che dispone la iscrizione di tutti nel libro delle professioni e l'attribuzione a ciascuno di uno stato profes-

sionale che sarà disciplinato dalla legge e che sarà fondamento di diritti.

**Art. 4.** — Fissato così: 1°) il fine della costituzione; 2°) il sistema integrale dei diritti della persona; 3°) la struttura sociale ordinata — attraverso lo stato professionale — a dare efficace tutela a tali diritti; 4°) resta ora da fissare il principio della eguaglianza di tutti rispetto a tali diritti.

Nell'affermare tale eguaglianza è bene indicare (cfr. progetto Mounier) che essa non esclude, anzi include, ineguaglianza di capacità naturali e di funzioni sociali fra i membri dell'unico corpo sociale.

**Art. 5.** — Può ora cominciare l'analisi, logicamente ordinata, dei vari diritti.

Si comincerà, come è ovvio, col diritto alla integrità giuridica della persona (diritto a non essere spogliato dei propri *status* e, in genere, a non essere privato dei propri diritti costitutivi della personalità giuridica). (Cfr. Prog. MOUNIER, art. 3, che parla di integrità fisica e morale).

Entrano in questo articolo i problemi relativi allo stato di cittadino, al diritto al nome ed a quelli, eventuali, relativi allo stato professionale.

Per le questioni relative cfr. MORTATI, (Relazione all'Assemblea Costituente, Vol. I).

**Art. 6.** — Dopo l'affermazione del diritto alla integrità della persona, vediamo ora la persona in atto, nell'esercizio cioè della sua libertà.

Va fatto, anzitutto, una dichiarazione solenne che afferma la tutela per tutti dei diritti di libertà.

Ma non può qui mancare una dichiarazione altrettanto solenne dei limiti entro ai quali la libertà, per essere davvero tale, va contenuta.

Va affermato, cioè, solennemente che la libertà importa responsabilità e che essa non può essere orientata che verso il bene: bene personale di ciascuno e bene comune e fraterno di tutti.

I limiti giuridici della libertà si trovano nella Dichiarazione, nelle leggi emanate in conformità ad essa e nelle supreme norme morali. (Cfr. Progetto MOUNIER, art. 7).

**Art. 7.** — Quali sono, ordinatamente, tali diritti di libertà?

**Art. 8 sgg.** — Analisi, logicamente ordinata, di ciascuno di tali diritti.

\* \* \*

Seguiranno poi (III Sottocommissione) gli articoli relativi al diritto al lavoro ed alla istruzione, ecc. Ed infine verrà il « capitolo » dei diritti delle comunità: familiare, religiosa, ecc.

In questo modo si avrà uno svolgimento, quanto è possibile organico, di quel sistema integrale e solidale dei diritti della persona di cui è fatta una sintetica menzione nello articolo 1 e nell'articolo 2.

\* \* \*

Nella stesura dei singoli articoli è stato tenuto conto, oltre che dei testi costituzionali analoghi, anche della *relazione Mortati*; [in *Relazioni all'Assemblea Costituente*, vol I] e dei problemi sociali e giuridici in esso prospettati.

## 2. — CRITERIO ANALOGICO.

Come risulta dai riferimenti di altre Costituzioni che accompagnano — in fogli a parte — i singoli articoli, essi sono stati redatti analogamente agli articoli corrispondenti delle Costituzioni e dei progetti più affini.

Sono stati tenuti presenti in modo particolare: *a)* il progetto francese; *b)* i progetti Mounier e de Menthon: il primo soprattutto caratteristico per la visione integrale dei diritti della persona in esso contenuta (diritti delle persone e delle comunità) e per l'accento di responsabilità con cui sono in esso caratterizzati i diritti di libertà; *c)* le antiche Dichiarazioni americane e francesi; *d)* la Costituzione di Weimar; *e)* ed infine tutte le Costituzioni più importanti del dopoguerra (spagnola, turca, estone, polacca, irlandese, ecc.); *f)* particolare attenzione ha avuto la Costituzione sovietica (e la jugoslava che ne dipende).

È stata tenuta sempre presente la relazione Mortati.

## III.

### PREAMBOLO ED ARTICOLI

Il popolo italiano, avendo sperimentato attraverso la dolorosa tirannia dello Stato totalitario fascista, come la dimenticanza ed il disprezzo dei diritti naturali dell'uomo e delle fondamentali comunità umane, siano davvero le cause massime delle sventure pubbliche, decide di esporre — come atto

preliminare della sua nuova vita democratica e repubblicana - in una Dichiarazione solenne, questi diritti sacri ed inalienabili.

Consapevole dei grandi problemi di rinnovamento che si agitano nel tempo presente, esso mira, con questa Dichiarazione e con la Costituzione che l'accompagna, a creare un ordine sociale e politico che sia conforme all'alta dignità della persona ed alla fraterna solidarietà umana e che assicuri, perciò, a ciascuno un posto ed una funzione nella ordinata comunità nazionale.

Esso riprende così il posto che gli spetta nel seno della civiltà cristiana - lievito ed essenza della sua storia e della sua cultura - ed in quello della comunità dei popoli amanti della libertà, del lavoro, della giustizia e della pace.

Pertanto esso proclama, al cospetto di Dio e della comunità umana, la Dichiarazione seguente dei diritti dell'uomo.

#### ART. 1.

Nello Stato italiano che riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari ed imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona.

#### ART. 2.

I diritti originari ed imprescrittibili della persona umana costituiscono un sistema integrale e solidale di diritti che concernono tutti i piani dell'attività umana: da quello personale a quello economico, culturale, politico e religioso. Essi sono: il diritto alla propria integrità giuridica; i diritti di libertà; il diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza; il diritto di proprietà, il diritto all'istruzione; i diritti connessi con l'esistenza e l'autonomia della comunità familiare, religiosa, professionale, locale, nazionale [internazionale?].

#### ART. 3.

L'esercizio effettivo di tali diritti esige una struttura della società e dello Stato nella quale sia assicurato a ciascuno nel corpo sociale, proporzionatamente alle sue capacità, un posto ed una funzione. Questo posto e questa funzione mentre permetterà l'ordinato contributo di tutti al bene comune, costituirà per ognuno il fondamento della stabi-

Barr  
nichiamo  
essendo ideali.  
medit. - lotta

lità e sicurezza economica ed il titolo per la partecipazione a funzioni specifiche nella vita delle comunità ed in quella dello Stato.

ART. 3-bis.

In vista della attuazione della struttura sociale indicata nell'articolo precedente verrà disposta per legge l'iscrizione di tutti gli italiani nel libro delle professioni e verrà attribuito a ciascuno, nei modi che la legge indicherà, un adeguato stato professionale.

Tale stato professionale sarà fondamento di diritti.

ART. 4.

Davanti al sistema integrale dei diritti della persona, gli uomini, anche se ineguali per le loro capacità e per le loro funzioni, sono tutti eguali a prescindere dalle loro attitudini, dalla loro razza, classe, religione, opinione politica o sesso.

Nessuna legge potrà menomare questa eguaglianza.

ART. 5.

Ognuno ha diritto, entro i limiti fissati dalla legge, alla propria integrità giuridica e cioè al pieno possesso della propria personalità giuridica ed al conseguente godimento di tutti i diritti privati e pubblici.

In virtù di questo diritto nessuno può essere privato dello stato di cittadino finché non ne abbia acquistato un altro. È fatta eccezione solo per il caso in cui il cittadino abbia assunto impieghi od incarichi presso Stati stranieri senza preventiva autorizzazione, da parte del proprio Stato.

In virtù del medesimo diritto nessuno può essere privato del proprio stato familiare e del diritto al nome che esso comporta.

In virtù dello stesso diritto nessuno può essere altresì privato del proprio stato professionale.

ART. 6.

I diritti di libertà sono garantiti a tutti. L'esercizio di tali diritti trova i suoi limiti nelle finalità della presente Dichiarazione, nelle norme in essa contenute, nelle leggi promulgate in armonia ad esse, nelle supreme norme morali.

La libertà, infatti, è ordinata per natura e deve servire per elezione al bene supremo e

corporativismo



~~personale di ciascuno ed a quello comune, solidale e fraterno di tutti.~~

La libertà è, perciò, fondamento di responsabilità.

#### ART. 6-bis.

La libertà è inalienabile. Nessun gruppo, perciò, può imporre ai propri membri obbligazioni che siano incompatibili col libero esercizio dei diritti conferiti ai cittadini dalla Costituzione e dalle leggi.

#### ART. 7.

I diritti fondamentali di libertà sono: la libertà personale, la libertà delle coscienze e quella di espressione, le libertà politiche ossia il diritto di associarsi ed il diritto di concorrere alla formazione della legge.

#### ART. 8.

Ognuno ha diritto alla propria libertà personale e quindi alla inviolabilità della propria persona.

In virtù di questo diritto nessuno può essere perseguito, arrestato o detenuto tranne che nei casi stabiliti dalla legge e con l'osservanza delle forme da essa prescritte.

Nessuno può essere mantenuto in arresto preventivo per più di 48 ore, a meno che entro tale termine sia fatta denuncia all'autorità giudiziaria, e questa abbia proceduto a convalida motivata nel termine di ...

Ogni forma di rigore e di coazione che non sia necessaria per venire in possesso di una persona o per mantenerla in stato di detenzione, così come ogni pressione morale o brutalità fisica, specialmente durante l'interrogatorio, è punita.

Coloro che dolosamente sollecitano, redigono, sottoscrivono, eseguono o fanno eseguire atti in violazione di queste norme, impegnano la loro responsabilità personale.

Essi saranno puniti.

#### ART. 9.

Nessuno può essere sottratto ai suoi giudici naturali.

Non potrà essere creato, a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi denominazione, nessuna giurisdizione straordinaria.

#### ART. 10.

La legge penale non ha mai effetto retroattivo: nessuno, perciò, può essere sottoposto a processo né punito se non in virtù di una legge entrata in vigore anteriormente al fatto commesso.

Nessuno può essere punito due volte per lo stesso fatto.

L'imputato si presume innocente fino a quando non è dichiarato colpevole.

#### ART. 11.

Nel suo magistero punitivo la legge non oblierà mai il valore della personalità umana del reo.

Non possono essere irrogate che le pene tassativamente fissate dalla legge.

La pena di morte non è ammessa.

Le pene corporali sono vietate.

Le pene sono personali e proporzionate al delitto: quelle privative o restrittive della libertà personale devono mirare alla rieducazione del reo.

Qualunque trattamento che aggravi la pena legalmente applicabile importa la responsabilità personale di chi lo mette in atto.

#### ART. 12.

Il domicilio, luogo di asilo della persona, è inviolabile.

Nessuno può introdursi se non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato, o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalla legge.

#### ART. 13.

Ognuno ha diritto alla libertà di circolazione in tutto il territorio dello Stato.

In virtù di questo diritto ogni cittadino può fissare o prendere la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio; può dovunque acquistare e possedere beni immobili; può dovunque esercitare la propria attività personale o lavorativa.

La legge potrà porre dei limiti soltanto per motivi di sanità o di ordine pubblico.

In virtù del medesimo diritto, inoltre, nessuno può essere estradato dal territorio nazionale.

Il diritto di emigrare, salvi gli obblighi di legge, è garantito a tutti.

#### ART. 14.

Ognuno ha il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni.

In virtù di questo diritto è a tutti garantita la libertà di stampa e di espressione del pensiero con qualsiasi mezzo. È vietato assoggettare l'esercizio ad autorizzazione o censura. Il sequestro può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria e nei casi: a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto; b) di reati non politici per i quali la legge stabilisca il sequestro; c) di esecuzione di una sentenza. Il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei soli casi di assoluta urgenza o di pubblicazioni oscene, ma deve essere richiesta immediatamente la convalida dell'autorità giudiziaria.

Qualunque pressione diretta o indiretta, economica o altra, che tenda a limitare l'esercizio di tale diritto dovrà essere punita.

Gli abusi nell'esercizio di tale diritto, in contrasto con le norme stabilite dall'articolo 6, costituiscono grave danno per la compagine sociale e saranno puniti.

Al divieto della censura preventiva la legge farà eccezione, a scopo di tutela della pubblica moralità ed in vista specialmente della protezione della gioventù, per la cinematografia, per le rappresentazioni teatrali e per la radiofonia.

#### ART. 15.

Il segreto epistolare e quello di qualunque corrispondenza, postale, telegrafica e telefonica, è inviolabile.

Non può derogarsi a questo principio che per legge e per decisione dell'autorità giudiziaria.

#### ART. 16.

Ognuno ha diritto alla libera professione e propaganda delle proprie convinzioni sociali, politiche e filosofiche purché non siano in radicale contrasto con le libertà ed i diritti garantiti dalla presente Dichiarazione e con le supreme norme morali.

#### ART. 17.

Ognuno ha diritto alla libera professione, pratica e propaganda della propria fede religiosa.

Lo Stato assicura a tutti le condizioni adeguate per il libero esercizio di tale diritto. La professione di una determinata fede religiosa o di una determinata convinzione sociale, politica o filosofica non reca pregiudizi giuridici.

ART. 18.

Il diritto di riunirsi pacificamente, senza armi e senza uniformi non autorizzate, è garantito a tutti.

Solo per le riunioni in luogo pubblico è richiesto un avviso preventivo alle autorità competenti. La riunione può essere vietata per comprovate ragioni di ordine pubblico: il divieto comporta delle responsabilità.

Per assicurare l'esercizio di questo diritto le strade, le piazze, gli edifici pubblici sono messi a disposizione dei cittadini.

Nelle riunioni e nelle sfilate di massa i metodi di propaganda saranno sempre rispettosi delle insopprimibili esigenze della verità e della fraternità.

ART. 19.

Il diritto di associarsi, senza preventiva autorizzazione, per fini che non contrastino con le libertà garantite dalla presente Dichiarazione, è riconosciuto a tutti.

(Divieto per le associazioni segrete e militari. MORTATI, pag. 109)

IV.

ANALOGIE COSTITUZIONALI

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — All'indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare la persona umana ed hanno insanguinato il mondo intero, il popolo francese, fedele ai principi del 1789 — Carta della sua liberazione — proclama nuovamente che ciascun essere umano ha diritti inalienabili e sacri ai quali nessuna legge può attentare e decide, come già nel 1793, nel 1795 e nel 1848, di porli in principio della sua Costituzione.

La Repubblica garantisce a ciascun uomo ed a ciascuna donna vivente nell'Unione francese l'esercizio individuale e collettivo delle libertà e dei diritti seguenti.

Cfr. *Preambolo del 1789*. — I rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in Assemblea

Nazionale, considerando che l'ignoranza, la dimenticanza o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le sole cause delle sventure pubbliche e della corruzione dei Governi, hanno stabilito di esporre, in una Dichiarazione solenne, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa Dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro continuamente i loro diritti e i loro doveri; affinché gli atti del Potere legislativo e quelli del Potere esecutivo, potendo essere in ogni momento paragonati con il fine di ogni istituzione politica, siano più rispettati; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su principi semplici ed incontestabili, si rivolgano sempre alla conservazione della Costituzione e alla felicità di tutti.

In conseguenza, l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere Supremo, i Diritti seguenti dell'Uomo e del Cittadino.

Cfr. *Preambolo del 1793*. — Il popolo francese, convinto che la dimenticanza e il disprezzo dei diritti naturali dell'uomo sono le sole cause delle sventure del mondo, ha risoluto di esporre, in una dichiarazione solenne, questi diritti sacri e inalienabili, affinché tutti i cittadini, potendo sempre paragonare gli atti del Governo con lo scopo di ogni istituzione sociale, non si lascino mai opprimere ed avviliti dalla tirannia; affinché il popolo abbia sempre davanti agli occhi le basi della sua libertà e della sua felicità; il magistrato la regola dei suoi doveri; il legislatore l'oggetto della sua missione.

In conseguenza proclama, al cospetto dell'Essere Supremo, la Dichiarazione seguente dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Cfr. *Preambolo del 1795*. — Il popolo francese proclama, in presenza dell'Essere Supremo, la Dichiarazione seguente dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino.

Cfr. *Preambolo del 1848*. — In presenza di Dio e in nome del Popolo Francese, l'Assemblea nazionale proclama, ecc.

#### ART. 1.

Cfr. *Preambolo Progetto Costituzione francese*. — All'indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare *la persona umana*..... il popolo francese, fedele ai principi del 1789..... proclama nuovamente che *ciascun essere umano ha diritti inalienabili e*

sacri ai quali nessuna legge può attentare, e decide, come già nel 1793, nel 1795, nel 1848 di porli in principio della sua Costituzione.

Cfr. *Preambolo Progetto Costituzione francese*. — Art. 22: Ogni essere umano possiede, nei confronti della società i diritti che ne garantiscono in una con l'integrità e la dignità della persona, il suo pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 2: Lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo, ecc.

Cfr. *Progetto Mounier*. — .....gli individui e le società sono sottoposti ad un certo numero di diritti connessi con l'esistenza della comunità umana e non derivanti né dall'individuo né dallo Stato, poiché hanno una duplice base:

1°) il bene delle persone;

2°) la vita e lo sviluppo delle persone nel seno delle comunità naturali in cui esse si trovano: famiglie, nazioni, raggruppamenti geografici o linguistici, comunità di lavoro, raggruppamenti di affinità o di sede. (Cfr. anche art. 1: I diritti delle persone sono basati, ecc.; art. 27: Esistono delle comunità naturali. Nate fuori dello Stato, non possono essere asservite ad esso, né identificate con esso, ecc.).

Cfr. *Preambolo Costituzione irlandese del 1937*. — .....al fine di garantire la dignità e la libertà dell'uomo. (Art. 40: Tutti i cittadini in quanto *persone umane*, ecc.).

Cfr. *Dichiarazione dei diritti del 1789*. — Art. 2: Lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo.

Cfr. *Costituzione francese del 1793*. — Art. 1: Il Governo è istituito per garantire all'uomo il godimento dei suoi diritti naturali ed imprescrittibili.

Cfr. *Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti (1776)*. — Noi consideriamo come evidenti per se stesse le seguenti verità: tutti gli uomini sono creati eguali: essi sono dotati dal Creatore di certi diritti inalienabili: tra questi diritti si trovano la vita, la libertà e la ricerca della felicità. *I Governi sono stabiliti dagli uomini per garantire questi diritti* ed il loro giusto potere deriva dal consenso dei governati, ecc.

ART. 2.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 2: Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 1: I diritti dell'uomo in società sono l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza, la proprietà, la garanzia sociale e la resistenza all'oppressione.

Cfr. *Costituzione del 1793*. — Art. 2: Questi diritti sono l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza, la proprietà.

Cfr. *Costituzione del 1795*. — Art. 1: I diritti dell'uomo in società sono la libertà, l'uguaglianza, la sicurezza, la proprietà.

Cfr. *URSS 1936*. — Art. 118 e sgg.: Diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza, all'istruzione, di libertà di coscienza, libertà di parola, stampa, riunione, associazione, cortei, politiche, inviolabilità della persona e del domicilio, di asilo.

Cfr. *Costituzione turca 1928*. — I diritti naturali dei turchi sono: l'inviolabilità personale, la libertà di coscienza, di pensiero, di parola, di stampa, di circolazione, di contrattare, di lavorare, di possedere, la libertà di riunione e di associazione e quella di costruire società commerciali.

Cfr. *Costituzione di Weimar*. — Disegno della parte seconda: Diritti dei cittadini, diritti connessi con la comunità familiare, con la comunità politica, locale, religiosa, professionale.

Cfr. *Costituzione austriaca*. — Sua struttura federativa.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Diritti connessi con la comunità familiare.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 2: Tali diritti sono la libertà, la sicurezza, il diritto al lavoro e la resistenza all'oppressione.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 1: Tali diritti sono: l'integrità della persona fisica e morale, la libertà nelle sue varie forme, l'associazione, il lavoro, il riposo, la sicurezza, l'uguaglianza dinnanzi alla legge. (Pei diritti connessi con le comunità, cfr. preambolo e art. 27 e sgg., diritti delle comunità).

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Dei diritti sociali ed economici: vi si indicano diritti connessi con la famiglia, art. 14 e sgg., con la comunità di lavoro, art. 31 e sgg.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 22: Ogni essere umano possiede, nei confronti della società, i diritti che ne garantiscono, in una con l'integrità e dignità della persona, il suo pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 22 cpv: La legge organizza l'esercizio di tali diritti.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 41: Lo Stato riconosce la famiglia come il gruppo primordiale naturale e fondamentale della società e come un'istituzione morale investita di diritti inalienabili e imprescrittibili, anteriore e superiore ad ogni legge positiva.

### ART. 3.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 7: La sicurezza risulta dalla protezione che la società accorda ad ogni cittadino per la conservazione della sua persona, dei suoi diritti, dei suoi beni.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 9: La sicurezza consiste nella protezione accordata dalla società ad ogni cittadino per la conservazione della sua persona, dei suoi diritti, dei suoi beni (cfr. art. 24: la garanzia sociale dei diritti dell'uomo consiste, ecc.).

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 22: Ogni essere umano possiede, nei confronti della società, i diritti che garantiscono in una con l'integrità e la dignità della persona, il suo pieno sviluppo fisico, intellettuale e morale.

La legge organizza l'esercizio di tali diritti.

Il concetto di sicurezza al quale si richiamano le Costituzioni di tipo occidentale — intesa come protezione giuridica — va ora esteso: esso deve includere quello di una organizzazione economica, sociale, politica e giuridica, siffatta da garantire l'efficace protezione di tutti i diritti della persona umana.

In questo senso va inteso il capoverso dell'articolo 22 del progetto francese sopra citato.

### ART. 3-bis.

Sullo *status* professionale cfr. la relazione Pesenti (Relazione all'Assemblea Costituente).

Cfr. indirettamente *Progetto Mounier*. — Art. 19: Ogni lavoratore è libero di dare la sua adesione ad un sindacato di sua scelta o di non aderire a nessuno. Egli ha diritto alla determinazione collettiva delle condizioni di lavoro, alla *protezione professionale, al rispetto della propria specialità alla formazione tecnica e sociale necessaria per associarsi strettamente a funzioni direttive nel campo del lavoro.*



Così pure indirettamente nel *Progetto Costituzione francese* all'articolo 26: Ogni uomo ha il dovere di lavorare ed il diritto di avere un'occupazione.

Cfr. *Costituzione jugoslava*. — Art. 32: Tutti i cittadini sono obbligati a lavorare secondo le proprie capacità: chi non dà nulla alla comunità non può ricevere nulla da essa.

#### ART. 4.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 2: Quasi come nel testo.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 4: La legge garantisce a tutti eguale diritto di esercitare le libertà ed i diritti enunciati nel presente titolo: essa non potrà portarvi pregiudizio.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 40: Tutti i cittadini, in quanto persone umane, saranno uguali davanti alla legge. Ciò non esclude che lo Stato, nelle sue leggi, abbia il dovuto riguardo alle differenze di capacità, fisica e morale, e di funzione sociale.

#### ART. 5.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 3: Ognuno ha il diritto di ottenere tutti i diritti civili in uno stato determinato. Lo Stato non può ritirare la nazionalità a un cittadino finché esso non ne ha avuto un'altra.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 18: Conseguenza del possesso dello stato di cittadino.

#### ART. 6.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 7: Gli uomini sono liberi nei loro movimenti, parole, scritti ed atti, purché non violino la presente Dichiarazione o le leggi promulgate in armonia ad essa. La libertà deve servire nelle sue varie forme alla dignità personale di ciascuno e al bene di tutti. Essa è inalienabile e comporta delle responsabilità.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 5: La libertà dell'individuo non può essere limitata se non nella misura in cui recherebbe pregiudizio ai diritti dei suoi simili: tale limitazione dovrà essere sanzionata dalla legge.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 4: La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo non ha altri limiti che quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi

diritti. Questi limiti non possono essere determinati che dalla legge.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 1: Tutti gli uomini nascono e vivono liberi ed eguali davanti alla legge.

Art. 3: La libertà è la facoltà di fare tutto quanto non arreca pregiudizio ai diritti altrui. Le condizioni per l'esercizio delle libertà sono stabilite dalla legge. Nessuno può essere costretto a fare alcunché a cui la legge non obblighi.

#### ART. 6-bis.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 17: La libertà è inalienabile. Nessun gruppo, ecc..... (finisce con un inciso sul giuramento: nessuno può esigere un giuramento di fedeltà, che deve essere prestato soltanto alle istituzioni).

#### ART. 7.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 6: Le libertà fondamentali sono: la libertà individuale, la libertà di coscienza e d'espressione, le libertà politiche, ossia il diritto di associarsi ed il diritto di concorrere liberamente alla formazione della legge.

Cfr. *Costituzione turca*. — ..... l'inviolabilità personale, la libertà di coscienza, di pensiero, ecc.

#### ART. 8.

Cfr. *Progetto francese*. — Art. 9: Nessuno, ecc.

È riprodotto nel testo quasi integralmente: si noti l'inciso dolosamente.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 114: La libertà personale è inviolabile. Il potere pubblico non può limitarla o sopprimerla che in conformità alla legge.

Le persone che vengono arrestate debbono essere informate al più tardi nel giorno seguente all'arresto, della autorità che l'ha ordinato e dei motivi che l'hanno determinato. Esse debbono, senza indugio, essere poste in condizioni di reclamare contro l'arresto.

Cfr. *Costituzione spagnola*. — Art. 29: Nessuno potrà essere arrestato o incarcerato tranne che per un delitto. Chiunque sia arrestato sarà posto in libertà o consegnato alla autorità entro le 24 ore successive all'arresto.

Ogni arresto sarà senza effetto o dovrà trasformarsi in carcerazione entro le 72 ore

successive alla consegna del detenuto al giudice competente.

La decisione sarà emessa per atto giudiziale e sarà notificata all'interessato entro il medesimo termine. Incorreranno in responsabilità le autorità i cui ordini rappresentino infrazione al presente articolo e gli agenti e funzionari che li eseguiscano nonostante l'evidenza della loro illegalità. L'azione, ecc.

Cfr. *Costituzione jugoslava*. — Art. 28: È garantita l'inviolabilità della persona dei cittadini. Nessuno può essere trattenuto sotto arresto preventivo per più di tre giorni senza decisione del Tribunale o senza l'approvazione del pubblico accusatore.

Cfr. *Costituzione irlandese del 1937*. — Art. 40: Nessun cittadino sarà privato della libertà personale, salvo nei casi \* previsti dalla legge.

Cpv. circa l'arresto.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 7: Nessuno può essere accusato, arrestato o detenuto che nei casi determinati dalla legge e secondo le forme che essa ha prescritte. Quelli che sollecitano, spediscono, eseguono o fanno eseguire ordini arbitrari devono essere puniti, ecc., ecc.

#### ART. 9.

Cfr. *Costituzione francese del 1848*. — Art. 4: Nessuno sarà distolto dai suoi giudici naturali. Non potranno essere create commissioni o tribunali straordinari a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi denominazione.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 9: Nessuno potrà essere sottratto ai suoi giudici competenti. Nessuna giurisdizione di eccezione potrà essere creata, a nessun titolo e con nessuna denominazione.

#### ART. 10.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Nessuno può essere sottoposto a processo né punito se non in forza di una legge promulgata e pubblicata anteriormente al fatto commesso.

L'imputato si presume innocente fino a quando non è dichiarato colpevole.

Nessuno può essere punito due volte per lo stesso fatto. Cpv. Le pene personali, ecc.

Cfr. *Progetto de Menton*. — Art. 10: Nessuno potrà essere punito se non in virtù di una legge approvata e promulgata anteriormente al reato e legalmente applicata.....

Art. 12: Ogni imputato è presunto innocente finché non è stato riconosciuto colpevole.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 10: Ognuno è presunto innocente finché non è stato dichiarato colpevole. Nessuno può essere punito se non in virtù di una legge emanata anteriormete al delitto di cui esso è incolpato. Nessuno può essere punito due volte per lo stesso delitto.

Qualunque effetto retroattivo o cumulativo dato alla legge costituisce delitto di Stato.

Cfr. *Dichiarazione del 1789*. — Art. 8: ..... e nessuno può essere punito che in virtù di una legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto e legalmente applicata. (Cfr. *Dichiarazione del 1793*, art. 13, 14: Presunzione di innocenza, irretroattività.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 15: Dare effetto retroattivo alla legge è un delitto.

Cfr. *Costituzione del 1793*. — Art. 13 e 14.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 116: Un fatto può essere punito unicamente se la legge lo abbia dichiarato punibile prima che sia stato commesso.

#### ART. 11.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 10 cpv.: Le pene sono personali e proporzionate alla gravità del reato. Le pene privative o restrittive della libertà devono essere intese alla rieducazione del colpevole. Qualunque trattamento che aggravi la pena legalmente applicabile, importa la responsabilità personale di chi lo mette in atto.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 10 cpv. La legge deve infliggere solo delle pene strettamente necessarie e proporzionate al reato.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 11: Le pene devono essere proporzionate al delitto ed esemplari e dovranno mirare, per quanto possibile, alla rieducazione del reo.

Cfr. *Dichiarazione del 1793*. — Art. 16: La legge non deve assegnare che pene strettamente ed evidentemente necessarie: le pene devono essere proporzionate al delitto e utili alla società.

Cfr. *Dichiarazione del 1795*. — Art. 12: La legge non deve decretare che pene strettamente necessarie e proporzionate al delitto.

Art. 13: Ogni trattamento che aggravi la pena determinata dalla legge è un delitto.

## ART. 12.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 115:  
Il domicilio di ogni tedesco costituisce per  
esso luogo di asilo ed è inviolabile. Solamente  
la legge può stabilire eccezioni a questo prin-  
cipio.

Cfr. *Relazione Mortati*. — Tolto l'ultimo  
cpv.: Le ispezioni, ecc.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 40:  
Il domicilio di ogni cittadino è inviolabile e  
non sarà possibile entrarvi con la forza se  
non in conformità alla legge.

Cfr. *Costituzione spagnola*. — Art. 31:  
Cpv. l'inventario dei documenti, ecc.

## ART. 13.

Cfr. *Costituzione del 1791*. — Art. 11: La  
libertà di ogni uomo di andare, restare, partire  
senza poter essere arrestato, ecc.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 111:  
Tutti i tedeschi godono del diritto di libera  
circolazione in tutto il Reich. Ogni tedesco  
ha il diritto di soggiornare e di fissare la  
propria dimora in ogni luogo del Reich che  
più gli piaccia, di acquistare beni immobili  
e di esercitarvi liberamente una professione.  
Questi diritti non possono essere limitati che  
con legge del Reich.

Art. 112: Ogni tedesco ha il diritto di  
emigrare in paesi non tedeschi. La libertà  
di emigrazione non può essere limitata che  
con legge del Reich. Tutti i cittadini del  
Reich hanno diritto, sul territorio nazionale o  
fuori, alla protezione diplomatica del Reich.

Nessun tedesco può essere consegnato ad  
un Governo straniero per essere processato o  
punito.

Cfr. *Costituzione estone*. — Art. 17:  
Le autorità giudiziarie soltanto hanno la  
facoltà di limitare o sopprimere il diritto dei  
cittadini di circolare e di fissare liberamente  
la propria dimora.

Questa libertà può essere altresì limitata  
o soppressa da altre autorità, per ragioni di  
igiene, nei casi e secondo le norme fissate  
dalla legge.

Cfr. *Costituzione turca*. — Art. 78:  
Ad eccezione delle disposizioni derivanti dalla  
mobilitazione, dalla proclamazione dello stato  
di assedio, o dalle misure prese conforme-  
mente alla legge per evitare il diffondersi di  
malattie epidemiche, nessuna restrizione può  
essere apportata alla libertà di circolazione.

Cfr. *Relazione Mortati*. — Pag. 86: Ogni cittadino può fissare o prendere la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvo i limiti imposti con carattere generale dalla legge, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 5: Ciascuno ha il diritto di fissare in qualunque luogo il suo domicilio ed altresì quello di muoversi liberamente.

#### ART. 14.

Cfr. *Relazione Mortati*. — Pag. 89 e sgg.:  
Riportato nel testo.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 14: Ciascuno è libero di parlare, di scrivere, di stampare, di pubblicare: egli può così a mezzo della stampa che con qualunque altro mezzo, esprimere, diffondere e difendere qualunque opinione entro i limiti segnati dall'abuso di tale diritto, specialmente quanto al violare le libertà garantite dalla presente Dichiarazione o al portar pregiudizio alla reputazione altrui.

Nessuna manifestazione d'opinione può essere conculcata.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 13: Il libero scambio di pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo. Qualunque pressione, diretta o indiretta, economica o altra, che tenda a limitare l'esercizio di questo diritto dovrà essere punita. Ognuno può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente salvo a rispondere degli abusi di tale libertà nei casi determinati dalla legge.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 12: Ognuno è libero di parlare, scrivere, stampare e pubblicare pensieri, opinioni ed informazioni, salvo a rispondere dell'abuso di tale libertà nei casi previsti dalla legge, in particolare all'articolo 6 (integrità spirituale).

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 118: Ogni tedesco ha il diritto, entro i limiti delle leggi generali, di esprimere liberamente la propria opinione con parole, scritti, stampe, immagini o in ogni altro modo. Nessuna condizione di lavoro o di impiego può privarlo di questo diritto e nessuno può arrecargli danno per averne fatto uso.

Non esiste censura: tuttavia, per quanto riguarda i cinematografi, la legge può apportare deroghe a questo principio. Del pari la legge può fissare i provvedimenti per la lotta contro le pubblicazioni immorali e porno-

grafiche e per la protezione della gioventù in fatto di spettacoli e di rappresentazioni pubbliche.

Cfr. *Costituzione irlandese*. — Art. 40: 6°) Lo Stato garantisce il libero esercizio dei diritti seguenti subordinatamente all'ordine ed alla moralità pubblica: diritto dei cittadini di esprimere liberamente le loro convinzioni ed opinioni.

Tuttavia, essendo l'educazione dell'opinione pubblica un problema di gravissima importanza per il bene comune, lo stato veglierà attentamente a che gli organi dell'opinione pubblica, come la radio, la stampa, il cinema, pur conservando la loro libertà legale di espressione, compresa la critica alla politica del Governo, non siano adoperati a minare l'ordine e la moralità pubblica o l'autorità dello Stato.

La pubblicazione o l'espressione di opere o di parole, blasfeme, sediziose o indecenti, costituisce un reato che sarà punito in conformità alla legge.

Cfr. *Costituzione spagnuola*. — Art. 34: Ogni persona, ecc....., senza che sia soggetta a censura preventiva.

Cfr. *Costituzione U.R.S.S.* — Art. 125: In conformità, ecc..... Questi diritti dei cittadini vengono assicurati, ecc..

#### ART. 15.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 8: Il segreto di qualunque corrispondenza è inviolabile. Non può esservi fatta deroga che in forza della legge e per specifica decisione dell'autorità giudiziaria.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 117: Il segreto epistolare ed il segreto postale telegrafico e telefonico sono inviolabili. Solo una legge del Reich può apportare eccezioni a questo principio.

Cfr. *Costituzione turca*. — Art. 82: Le carte, le lettere e gli oggetti di ogni genere affidati alla posta non possono essere aperti se non per effetto di un mandato rilasciato dal giudice istruttore competente o di una decisione del tribunale: il segreto della corrispondenza telegrafica e telefonica è inviolabile.

Cfr. *Relazione Mortati*, pag. 88.

#### ART. 16 e 17.

Cfr. *Costituzione Weimar*. — Art. 135: Tutti i cittadini del Reich godono di assoluta libertà di fede e di coscienza. Il libero eser-

cizio della religione è garantito dalla Costituzione e posto sotto la protezione dello Stato.

Art. 136: I diritti ed i doveri civili e politici non sono condizionati nè limitati dall'esercizio della libertà religiosa. Il godimento dei diritti civili e politici e l'ammissione ai pubblici impieghi sono indipendenti dalla confessione religiosa.

Nessuno è obbligato a dichiarare le proprie convinzioni religiose. Le autorità hanno il diritto di investigare a quale confessione religiosa si appartenga, solamente quando ne derivano dei diritti o quando lo esiga una richiesta statistica ordinata dalla legge.

Nessuno può essere costretto ad un atto o ad una cerimonia di culto o a partecipare a pratiche religiose o ad usare una formula di giuramento religioso.

Cfr. *Progetto Costituzione francese.* — Art. 13: Nessuno può soffrire pregiudizio a motivo della sua origine, delle sue opinioni o credenze religiose e filosofiche o politiche. La libertà di coscienza, ecc.

Cfr. *Progetto Mounier.* — Art. 13: Nessuno può essere turbato per l'espressione delle proprie opinioni o credenze in materia religiosa o filosofica a meno che esse non rechino pregiudizio ai diritti garantiti dalla presente dichiarazione.

Cfr. *Progetto de Menthon.* — Art. 15: Tutti gli uomini sono egualmente liberi di dedicarsi alle pratiche di un culto di loro scelta o di non dedicarsi a nessuna pratica religiosa. La legge non riconoscerà nessuna differenza fra i vari culti.

Cfr. *Costituzione irlandese.* — Art. 44: 2°) La libertà di coscienza e la libera professione e pratica della religione sono, subordinatamente all'ordine ed alla moralità pubblica, garantite ad ogni cittadino.

Cfr. *Relazione Mortati*, pag. 91.

#### ART. 18.

Cfr. *Progetto Costituzione francese.* — Art. 16: Il diritto di transitare liberamente nelle pubbliche strade ed il diritto di riunione sono garantiti a tutti.

Cfr. *Costituzione U. R. S. S.* — Art. 125.

Cfr. *Progetto de Menthon.* — Art. 18: I cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e di associarsi liberamente purché gli scopi della loro associazione non siano incompatibili con i diritti imprescrittibili dell'uomo.



Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 15: I cittadini..... hanno il diritto di riunirsi liberamente sul territorio dello Stato, senza arme e senza uniformi non autorizzate, sotto l'osservanza delle leggi di polizia ed in conformità all'articolo 6. Tale articolo si applica in particolare alle campagne di riunioni non contrarie alla legge e alle sfilate in massa.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 6: L'integrità spirituale della persona non può essere compromessa da metodi di suggestione o di propaganda emananti sia dallo Stato sia da potenze private, quando tali metodi possono esercitare una inammissibile pressione sulle volontà individuali e quando gli individui sono privati di efficaci mezzi difensivi di fronte ad essa.

Cfr. *Relazione Mortati*, pag. 94.

#### ART. 19.

Cfr. *Progetto de Menthon*. — Art. 18: I cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e di associarsi liberamente, purché gli scopi della loro associazione non siano incompatibili con i diritti imprescrittibili dell'uomo.

Cfr. *Progetto Mounier*. — Art. 16: I cittadini..... hanno il diritto di associarsi..... Qualunque coalizione atta a mettere in pericolo le garanzie dell'articolo 6 può essere vietata.

Cfr. *Progetto Costituzione francese*. — Art. 17: Tutti hanno il diritto di associarsi liberamente, a meno che l'associazione non arrechi, o non tenda ad arrecare, pregiudizio alle libertà garantite dalla presente Dichiarazione. Nessuno può essere costretto ad affiliarsi ad una associazione.

## COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

### I SOTTOCOMMISSIONE

#### RELAZIONE

#### del deputato LUCIFERO

SU

#### I principi dei rapporti sociali (economici)

È necessario che io premetta alla relazione sui cinque articoli che presento alla discussione della Sottocommissione, una doverosa riserva: che ripeta cioè la mia perplessità sul fatto che si tendano ad inserire nella Costituzione molte disposizioni le quali che, a parer mio, non sono di natura costituzionale ma bensì di natura legislativa.

Dato che la tendenza generale, da me del resto pienamente condivisa, ci conduce alla compilazione di una Costituzione rigida, ciò potrebbe costituire la premessa di non pochi inconvenienti. Una Costituzione non è un documento teorico, ma uno strumento essenzialmente pratico; essa deve costituire delle Colonne d'Ercole entro le quali si possa liberamente muovere l'attività legislativa, una garanzia per i cittadini e per lo Stato nei loro reciproci rapporti, ma non deve andare più in là. Se essa assume l'aspetto ed il contenuto programmatico di una determinata maggioranza di un determinato momento, ogni spostamento avvenire di maggioranze ne diminuirà la funzionalità e ne intaccherà il prestigio; e ciò con danno di tutto il regolare svolgimento dell'attività legislativa nello Stato e con particolare pregiudizio proprio di quella maggioranza, (e le maggioranze sono sempre transitorie in regime democratico), che ritenne di approfittare di un momento di preponderanza per imporre una propria impostazione programmatica.

A questa riserva, tendente a ridurre all'essenziale la nuova Carta costituzionale del Paese, ne debbo aggiungere un'altra che si riferisce ai cinque articoli che presento all'esame della Sottocommissione. Debbo cioè dichiarare che, relatore per incarico di un Collegio, quale la Sottocommissione è, ho ritenuto mio dovere di esprimere nell'articolazione non il mio personale pensiero, ma lo spirito che mi è apparso affiorare dalle

discussioni cui ho assistito e partecipato. Sicché l'articolazione stessa è da riguardarsi come la risultante di una meditazione collegiale di cui ho cercato di essere l'interprete obiettivo e sereno. Il che ha per conseguenza che non poche affermazioni in essa contenute non rispondano appieno al mio personale pensiero, che mi riservo, se del caso, di esprimere in sede opportuna.

Temo di aver invaso con i cinque articoli il campo della terza Sottocommissione. Ma non credo che in una Costituzione si possa dire sull'argomento molto di più senza invadere in pieno la competenza legislativa degli appositi organi che la Costituzione stessa predisporrà. In ogni modo questa interferenza sarà chiarita in sede di coordinamento, come anche la formulazione tecnica dei vari articoli che dovranno necessariamente assumere una dizione unitaria.

Purtroppo non ho potuto avvalermi nel mio lavoro della collaborazione, che sarebbe stata certamente preziosa, dell'onorevole Togliatti, perché non mi è stato possibile incontrarlo data la sua assenza da Roma. E certamente per le stesse ragioni egli non ha potuto rispondere alle mie lettere, né esprimermi il suo parere sulla articolazione che, come era mio dovere, gli ho mandato in visione.

Ciò detto passo ad un breve esame degli articoli.

*Art. 1.* — Il primo comma afferma quello che comunemente suol chiamarsi il « diritto alla vita » e costituisce la premessa da cui tutte le successive disposizioni logicamente si sviluppano.

Nel 1° capoverso ho preferito usare la dizione « attività economica » piuttosto che quella più generica e corrente di « lavoro »; in quanto non ogni lavoro costituisce un'attività economica, mentre solo a queste ultime tali articoli della Costituzione dovrebbero riferirsi.

Il 2° capoverso garantisce il libero esercizio di tali attività, come mezzo di attuazione del principio affermato nel 1° comma.

*Art. 2.* — Se l'ultimo capoverso dell'articolo 1 assicura la libertà del lavoro, e sancisce con ciò una classica accezione liberale, il 1° comma dell'articolo 2 consacra il principio moderno del diritto che ha il lavoro ad essere protetto dallo Stato.

Il capoverso indica le direttive secondo le quali tale protezione si dovrà concretare lasciando, come è logico, al legislatore di renderle vive ed operanti.

Ho ritenuto di inserire in questa sede la difesa del risparmio, inteso quale frutto nobilissimo del lavoro e del sacrificio umano; ed anche quale elemento integrante della protezione del nucleo centrale della società che è la famiglia, secondo i voti di tutti coloro che si occupano di questi problemi.

**Art. 3.** — L'articolo assicura la legittimità delle associazioni economiche o di tutela economica (sindacali) trasportando in campo economico il principio politico della libertà di associazione.

**Art. 4.** — È risultata dalle discussioni svoltesi in sede di Sottocommissione la tendenza ad affermare, nella Carta costituzionale, il diritto di sciopero, il che porta, come logica conseguenza, il diritto di serrata.

A mio parere questa è materia di Codice e non di Costituzione. Ad ogni modo, per fedeltà al principio esposto nella prima parte di questa relazione, ho inserito l'articolo corrispondente. Ho ritenuto però di dover porre un limite là dove lo sciopero o la serrata potessero arrecare nocimento alla vita della Nazione. Sarà poi da stabilire in quali forme e da quali organi dello Stato la illegittimità dello sciopero o della serrata dovrà essere dichiarata.

**Art. 5.** — Stabilisce le basi del diritto di proprietà e dei suoi limiti.

La vecchia formula, quasi religiosa, che consacrava tale diritto non mi pare corrispondere ai tempi ed alle concezioni attuali. La garanzia dello Stato data alla proprietà mi sembra la forma più consona all'odierna evoluzione etica, giuridica, economica e sociale del concetto di proprietà.

I tre capoversi statuiscono i tre aspetti fondamentali della limitazione del diritto di proprietà.

Il primo considera i casi di espropriazione o di requisizione; il secondo quelli di socializzazione e di nazionalizzazione; il terzo l'intervento dello Stato nella gestione o nel coordinamento delle imprese. Sono queste le logiche conseguenze del moderno concetto della funzione sociale della proprietà.

Esigenze che si conciliano con l'affermazione contenuta nel primo comma, non solo attraverso il compenso, ma anche per il motivo e la forma che confortano tali limitazioni. Il primo, *necessità pubblica*, che corrisponde appunto al concetto della funzione sociale della proprietà sopra accennato; la seconda, *una legge*, che garantisce la proprietà da ogni abuso del potere esecutivo.

Spero, onorevoli colleghi, di essere riuscito ad interpretare il pensiero della Sottocommissione, e mi auguro che dal nostro lavoro possano scaturire le basi di una armonica convivenza, nel nuovo Stato italiano, fra gli uomini di buona volontà.

## ARTICOLI PROPOSTI

### ART. 1.

Ogni cittadino ha diritto al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza perché gli sia assicurata un'esistenza degna dell'uomo.

A tal fine egli è libero di svolgere un'attività economica di sua scelta.

Lo Stato garantisce l'esercizio di questa libertà.

### ART. 2.

Il lavoro, nelle sue diverse forme, è protetto dallo Stato.

La legislazione sociale regola le assicurazioni contro gli infortuni, le malattie, la disoccupazione involontaria, la vecchiaia, l'invalidità e sulla vita; il lavoro delle donne e dei minori; la protezione della famiglia; la durata della giornata lavorativa e il salario minimo e familiare; le ferie retribuite; la tutela del lavoratore italiano all'estero; la difesa del risparmio.

### ART. 3.

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente per svolgere un'attività economica o per tutelare comuni interessi.

### ART. 4.

Lo Stato può intervenire per la pacifica risoluzione delle controversie del lavoro, ivi comprese quelle attuantesi per via di sciopero o di serrata.

Lo sciopero o la serrata che turbino gravemente l'ordine pubblico o intralcino l'ordinato svolgimento della vita economica e politica dello Stato possono essere dichiarati illegali.

### ART. 5.

La proprietà è garantita dallo Stato. L'espropriazione dei beni immobili e la requisizione in proprietà od in uso di beni

mobili, di brevetti industriali di opere dell'ingegno e di imprese, per motivo di necessità pubblica, possono aver luogo soltanto sul fondamento di una legge e mediante corresponsione di adeguata indennità.

Per lo stesso motivo e con le medesime garanzie la proprietà privata può essere socializzata, e può essere disposta, con legge speciale, la nazionalizzazione di servizi pubblici e di imprese di generale interesse.

Nella stessa forma, e sempre con legge speciale, ricorrendo il motivo di pubblica necessità, può attuarsi l'intervento dello Stato nella gestione di imprese di pubblico interesse e nel coordinamento delle stesse.

5 G

Camera dei deputati

Archivio storico

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

#### del deputato MARIO CEVOLOTTO

SUI

#### Rapporti fra Stato e Chiesa (Libertà religiosa)

Non ho potuto avere in tempo i contatti col collega Dossetti che mi ero proposto di sviluppare, per cercare una linea comune d'intesa nella formulazione del primo schema, od abbozzo, di quelle che dovranno essere le formulazioni della Carta costituzionale sui principi generali dello Stato e sui rapporti con le Chiese. Sono costretto quindi a presentare una mia relazione e una mia proposta, che la Sottocommissione esaminerà e svilupperà in confronto con quelle che l'onorevole Dossetti vorrà prospettare per suo conto.

Ho ridotto a cinque soltanto gli articoli relativi alla forma e ai principi fondamentali dello Stato, in quanto ho ritenuto opportuno evitare di dare alla Carta costituzionale l'ampiezza e la struttura di un codice, moltiplicandone le norme.

Pochi principi generali — insomma — essenziali, e assolutamente necessari ad inquadrare la futura legislazione, lasciando eventualmente al preambolo qualche altra affermazione, anche opportuna, ma non indispensabile nel testo della Carta vera e propria. Così, l'indicazione del fine dello Stato di assicurare il bene generale dei cittadini, che qualche moderna costituzione non trascura, può essere a mio avviso tralasciato senza pericolo.

Così il richiamo ai diritti naturali, che avevo pensato di inserire nell'articolo quarto, anche in relazione, al parere della Commissione del Ministero della Costituente (Relatore MORTATI, vol. 1<sup>o</sup>, pag. 71) potrebbe trovare posto in una semplice e cauta annunciazione del preambolo.

Non ho creduto del pari, in relazione anche a un'opinione già preannunciata dalla Sottocommissione, di formulare l'affermazione che lo Stato italiano rinuncia alla guerra.

I principi costituzionali sul territorio, e principi costituzionali sul popolo (cittadinanza), i principi costituzionali sull'ordinamento giuridico, come in molte altre costituzioni recenti, dovrebbero essere inseriti e risultare nei titoli relativi a queste particolari questioni e dalle norme concrete, senza bisogno di una dichiarazione generica nella prima parte generale.

Ho ritenuto opportuno limitare questa parte generale alla indicazione della forma repubblicana democratica dello Stato, alla affermazione dell'uguaglianza di tutti i cittadini, al richiamo delle norme del diritto internazionale generalmente ammesse come parte integrante del diritto nostro e alla indicazione della bandiera.

Mi è sembrato che dei tre grandi principi, dell'uguaglianza, della libertà e della solidarietà, da cui discendono tutti i diritti dei cittadini, soltanto il primo dovesse essere espresso nella parte generale (che, secondo me e secondo altri, dovrebbe costituire sempre il primo capitolo della Costituzione) perché la concreta formulazione normativa dei diritti di libertà e di quelli che discendono dal vincolo di solidarietà nei capitoli relativi alle libertà umane e alle libertà economiche, ne renderà affatto superflua una dichiarazione generica.

Può essere suadente, per esempio, come nella Costituzione turca, all'articolo 68, dopo la solenne affermazione che «ogni turco nasce e vive libero», dare una definizione della libertà, che ha indubbiamente un alto valore etico e quasi religioso: «La libertà consiste nella facoltà di fare tutto ciò che non nuoccia agli altri; la libertà di ognuno, che è un diritto naturale, ha per limiti quelli della libertà degli altri». Ne deriva la prova che anche lo Stato aconfessionale ha una sua salda base etica in quei sommi principi morali che costituiscono in sostanza il fondamento comune di tutte le religioni cristiane e non di quelle cristiane soltanto. Ma più di un'affermazione filosofica, nella Costituzione è importante fissare in concreto quali libertà sono garantite alle minoranze anche minime, perché nel riconoscimento e quindi nella tutela dei diritti di libertà delle minoranze è il paragone della reale concretizzazione dei principi democratici nella Carta.

Così, per quanto riguarda le relazioni fra la Chiesa e lo Stato, le questioni che hanno assunto da noi un aspetto di particolare delicatezza per ragioni storiche, che non solo non possono essere trascurate ma devono anzi essere tenute in gran conto, si possono

comporre senza sforzo eccessivo, sempre che due principi vengano ammessi, come senza dubbio sono ammessi da tutti, quali sicuri punti di partenza.

Il primo principio è un corollario del diritto di uguaglianza, ed è che la confessione religiosa, o il fatto di non professare alcuna fede religiosa, non possono essere causa di privilegio, di differenziazione o di inferiorità legale per nessun cittadino. L'altro principio è quello della libertà di coscienza. Se nel campo delle libertà individuali, quando esse siano riconosciute — come lo è ormai universalmente la libertà di coscienza —, il diritto del singolo è uguale al diritto di tutti gli altri, e il diritto delle minoranze anche minime ha lo stesso valore e la stessa protezione del diritto delle grandi maggioranze, è evidente che lo Stato non può non considerare i diritti di tutti i culti e di tutte le fedi, qualunque essi siano (purché leciti) e risultino professati anche da pochissimi cittadini, sotto la specie della più assoluta uguaglianza nei riguardi dei principi costituzionali, salvo quelle necessarie differenziazioni nella particolare legislazione amministrativa che derivano dalla diversa importanza e dalla diversa diffusione delle varie chiese.

Ma questa legislazione particolare, naturalmente varia, ispirata e limitata da quei criteri generali della Costituzione che in base ai principi enunciati garantiscono la libertà di esercizio e di propaganda di ogni culto, non potrebbe, senza cadere nel vizio di incostituzionalità, costituire posizioni di privilegio o ragione di persecuzione per nessuna confessione religiosa.

I rapporti fra Stato e Chiesa devono, a mio sommesso avviso, trovare nella Costituzione soltanto l'affermazione dei principi generali che regolano la libertà religiosa, e che postulano l'uguale valore sul piano della protezione giuridica di tutte le Fedi.

I rapporti concreti dello Stato con le varie associazioni religiose, che sono oggetto di leggi e di trattati, aventi talvolta carattere particolarissimo (Trattato e Concordato lateranensi) non dovrebbero trovare le loro soluzioni nella Carta costituzionale, ma formare oggetto della legislazione speciale, che non potrà però mai uscire dai binari e dai limiti fissati dai principi solennemente dichiarati nella Carta. In questo modo non entrerebbe per ora nemmeno in considerazione la questione di possibili modifiche a quel Trattato o di quel Concordato lateranensi che nessuno vuole, se non nei limiti della necessità, ferire o intaccare.

Sebbene sia evidente che il mutamento della Costituzione ne implica in ogni caso alcune modificazioni, anche dal lato formale: (ad esempio, art. 21 del Trattato, art. 12, 20, 42 del Concordato).

Il regime concreto che discende dai principi di uguaglianza e di libertà di coscienza che secondo la proposta sarebbero fissati dalla Costituzione è un regime di separazione?

Indurrebbe a ritenerlo il fatto che in realtà con la Costituzione lo Stato regola per proprio conto i principi fondamentali della materia, senza aver riguardo alla eventuale diversa volontà degli organi della Chiesa, pur lasciando sussistere accordi in talune materie ecclesiastiche (Concordato); e lo confermerebbe l'altro fatto che ponendosi al di fuori — ma nel campo spirituale non al di sopra — della Chiesa e delle Chiese e proteggendole e garantendole tutte nello stesso modo e secondo un identico principio di libertà, lo Stato adotterebbe palesemente il metodo del laicismo in confronto a quello del confessionalismo. (Vedasi in proposito IEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, anni 1945-1946, pagine 202 e seguenti).

La Costituzione russa, infatti, all'articolo 124, dice che «allo scopo di assicurare ai cittadini la libertà di coscienza, la Chiesa è separata dallo Stato», facendo dipendere la possibilità di una vera libertà nel campo della Fede dalla condizione della separazione, concetto questo che sarebbe senza dubbio oggetto forse meglio e più oltre di contrasto e di discussione. La forma concreta però che il regime assumerebbe da noi mi pare ancora diversa, e potrebbe rapportarsi alla definizione e alla sistemazione che il Ruffini ha dato del *giurisdizionalismo aconfessionale* in una sua opera fondamentale — (RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano; la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino 1924) a, malgrado che continui a sussistere il concordato.

Non si può prescindere però dal fatto che, per quanto le minoranze religiose siano degne di ogni protezione nella loro assoluta libertà, in Italia la religione cattolica è la religione della grandissima maggioranza anzi della quasi totalità dei cittadini.

Perciò io non riterrei inopportuno che nel preambolo della Costituzione, in linea storica e di fatto, fosse inserita una dichiarazione in questo senso. Che non sarebbe probabilmente superflua, perché implicitamente se ne dovrebbe dedurre il corollario — che, per quanto ovvio e non contrastato, non è



inutile abbia il fondamento in una esplicita enunciazione - che quando in una qualsiasi cerimonia, alla quale partecipassero in forma ufficiale gli organi Statali, dovesse essere celebrato un rito religioso (benedizione in occasione del varo di una nave, Messa al campo, ecc.) tale rito si dovrebbe svolgere nelle forme della Chiesa Cattolica.

Non credo conveniente dilungarmi su questioni che saranno oggetto di successivi e ripetuti esami, e di ampie discussioni. Ritengo infatti che questo primo abbozzo di due punti fondamentali della Costituzione, per quanto molto imperfetto e suscettibile di grandi modificazioni, possa segnare una linea generale che ci dovrebbe, se non trovare tutti concordi, almeno avviare ad una non difficile intesa.

## LO STATO

### ART. 1.

Lo Stato Italiano è una repubblica democratica.

### ART. 2.

Tutti i poteri spettano al popolo che li esercita o li delega secondo la costituzione e le leggi.

### ART. 3.

Tutti i cittadini sono eguale davanti alla legge ed hanno gli stessi diritti e doveri. La nascita, il sesso, la razza, la condizione sociale, le credenze religiose, o il fatto di non aver alcuna credenza, non possono costituire la base di privilegio o d'inferiorità legale.

### ART. 4.

Le norme del diritto delle genti generalmente riconosciute sono considerate come parte integrante del diritto della Repubblica Italiana.

### ART. 5.

La bandiera della Repubblica Italiana è verde, bianca e rossa.

## LE LIBERTÀ RELIGIOSE

### ART. 1.

A tutti i cittadini è garantita piena libertà di fede e di coscienza.

### ART. 2.

È garantita piena libertà di esercizio e di propaganda a tutti i culti e le confessioni, che non sieno contrari all'ordine pubblico, alla morale, o al buon costume.

È tutelato il diritto di tutti i cittadini di professare qualsiasi culto o di non professare alcun culto, o anche di abbandonare una confessione religiosa per entrare in un'altra.

### ART. 3.

Tutte le organizzazioni confessionali possono propagandare e diffondere liberamente la loro fede e possedere gli edifici nei quali il culto viene esercitato.

### ART. 4.

Nessuno può giustificare un reato, o il mancato adempimento di un dovere imposto dalla legge, invocando le proprie opinioni religiose o filosofiche.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

#### del deputato BASSO LELIO

SU

#### I PRINCIPI DEI RAPPORTI POLITICI

##### ART. 1.

La sovranità popolare si esercita attraverso la elezione degli Organi costituzionali dello Stato, mediante suffragio universale, libero, segreto, personale ed uguale. Tutti i cittadini concorrono all'esercizio di questo diritto, tranne coloro che ne sono legalmente privati o che volontariamente non esercitino un'attività produttiva.

È qui enunciato il principio del diritto all'elettorato attivo; e poiché per questo mezzo si esercita in concreto la sovranità popolare, si è preferito dare questa forma alla enunciazione del diritto politico fondamentale dei cittadini, escludendosi così ogni altro mezzo di consultazione popolare che il relatore non ritiene opportuno prevedere ordinariamente, specie nelle condizioni del nostro Paese.

Dei modi di esercizio dell'elettorato si occuperà la parte organizzativa della Costituzione, e partitamente per i singoli organi elettivi. Qui si enunciano le condizioni essenziali e generali di questo diritto, e cioè che il voto sia: universale, dato cioè da tutti i cittadini; libero, non sottoposto cioè ad alcuna pressione o coazione; e perciò segreto, non sottoposto ad alcun controllo che potrebbe essere veicolo di coazione; personale, dato direttamente da ogni cittadino in quanto tale e per atto proprio; ed uguale, equivalendosi fra loro i voti di tutti i cittadini. La seconda parte dell'articolo specifica l'universalità del suffragio, precisando che tutti i cittadini — e s'intende perciò in condizioni di eguaglianza e senza distinzione di sesso né alcuna altra discriminazione possibile — partecipano egualmente al diritto di voto, con le sole due eccezioni tassativamente dichiarate. Esse concernono in primo luogo i cittadini che dal diritto di voto siano esclusi per norma di leg-

ge, che li privi specificatamente dell'esercizio dei diritti politici, ad esempio a seguito di condanna penale oppure di legale interdizione; in secondo luogo quei cittadini che non partecipando per atto proprio liberamente voluto all'attività produttiva della Nazione, non è giusto ne siano considerati parte attiva e responsabile.

La prima parte definisce l'esercizio concreto della sovranità popolare e le sue modalità essenziali, ricorrenti in ogni votazione. La seconda precisa il fondamentale diritto politico di ogni cittadino.

##### ART. 2.

Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso né alcuna altra discriminazione possibile, possono accedere alle cariche pubbliche, salve le limitazioni derivanti da incapacità naturali o legali, a norma di legge.

Per l'adempimento delle sue funzioni pubbliche, ogni cittadino ha diritto di disporre del tempo necessario e di non essere privato del suo posto di lavoro.

Questo articolo stabilisce, parallelamente al diritto universale ed uguale di voto di cui all'articolo precedente, il diritto di tutti i cittadini di aver accesso in condizioni di eguaglianza a tutte le cariche pubbliche. È fatta esplicita esclusione di ogni distinzione di sesso e di ogni altra discriminazione, di qualunque genere essa possa essere. Si è preferita questa dizione generica e comprensiva, sia perché una specificazione negativa avrebbe sempre potuto apparire incompleta, sia perché è opportuno che nemmeno negativamente sia dato ricetto nella Costituzione a criteri discriminatori che non devono avere alcuna rilevanza giuridica. Si è fatta salva la eccezione delle incapacità naturali — valide anche in riguardo al sesso — e legali — cioè derivanti dalla legge — quale l'interdizione o l'incapacità derivante da condanna — stabilendo peraltro che così le une come le altre abbiano vigore esclusivamente a norma di legge, e cioè in presenza di una specifica disposizione di legge, non mai per determinazione dell'autorità amministrativa.

La seconda parte dell'articolo con disposizione generale atta a garantire l'esercizio concreto di ogni diritto politico, stabilisce le condizioni per le quali ogni cittadino, anche vincolato da rapporti di lavoro cui non possa rinunciare per la sua esistenza, sia posto effettivamente in grado di esercitare i suoi diritti e le cariche pubbliche che gli siano

affidate. Per questa norma costituzionale, gli è garantito il tempo libero per esercitare il diritto di voto, e gli è assicurato — così come fu disposto per i richiamati alle armi — di ritrovare il suo posto di lavoro quando sia cessato l'ufficio pubblico cui sia stato chiamato: disposizioni queste note già alla Costituzione di Weimar, e necessarie perché i diritti politici non siano resi vani per la più larga parte della popolazione.

#### ART. 3.

Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese.

#### ART. 4.

Ai partiti politici, che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi.

Questi due articoli stabiliscono lo *status* giuridico, di rilevanza costituzionale, dei partiti politici riconosciuti. Nel primo è definito il diritto di associazione in partito politico. La specificazione del diritto « di organizzarsi liberamente e democraticamente », mentre col primo avverbio ne stabilisce la libertà, col secondo precisa che possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano natura e struttura democratica. Infine la determinazione dello scopo distingue i partiti politici dalle altre associazioni ordinarie.

A quei partiti politici, il cui contetto è definito dal primo articolo, i quali si trovino anche nella ulteriore condizione di aver riportato non meno di cinquecentomila voti nelle votazioni politiche, è attribuito dal secondo articolo un particolare *status*. Per votazioni politiche, si intendono le più recenti che successivamente abbiano avuto luogo. Alle successive votazioni, il riconoscimento sarà confermato, revocato o attribuito, a seconda della nuova distribuzione dei voti. Si è preferito fondare l'attribuzione del particolare *status* costituzionale dei partiti su questo esclusivo criterio, adottato negli Stati Uniti d'America, per evitare altre forme (ad esempio numero degli iscritti, estensione, finalità) che potrebbero esporre a pericolose ingerenze o ad arbitrarie interpretazioni. Il

puro criterio elettorale non dubbio e accertabile senza alcuna difficoltà né incertezza, offre un mezzo non controvertibile di valutare gli organismi politici di maggiore importanza. A questi possono essere affidate funzioni di notevole utilità: così in particolare per l'iniziativa delle modifiche della Costituzione che si vogliono sottoporre al Parlamento, per le azioni a tutela dei diritti civili e politici raffigurandosi in nuove forme specifiche il tradizionale e decaduto istituto dell'azione popolare, per i controlli sulla pubblica espressione del pensiero, a mezzo della stampa e della radio, per il controllo e la partecipazione al procedimento elettorale, e così via. Non potendosi fare in un articolo costituzionale un elenco completo delle attribuzioni affidate ai partiti così riconosciuti, si è preferito il rinvio alla legge, specificandosi tuttavia i casi più notevoli e sin d'ora determinabili delle leggi elettorali e sulla stampa, e della Costituzione, che dei partiti riconosciuti potrà appunto fare menzione nella parte relativa alle modifiche costituzionali e in quelle delle garanzie dei diritti e della Costituzione stessa.

#### ART. 5.

Chiunque, cittadino o straniero, ritenga di aver subito un abuso da parte dei pubblici poteri della Repubblica, può portarne reclamo innanzi al Parlamento. Al Parlamento può pure essere rivolta petizione da ogni cittadino, per chiedere provvedimenti legislativi o esprimere comuni necessità.

Il Parlamento provvede a norma del proprio regolamento interno.

Si regola qui, nei suoi diversi aspetti, il cosiddetto diritto di petizione. Per ciò che concerne la denuncia ai rappresentanti della Nazione di abusi commessi da Organi dello Stato, sembra che sia significativa e approvabile l'estensione di questo diritto a chiunque abbia avuto coi pubblici poteri del nostro Paese rapporti dei quali ritenga di potersi dolere, sia che trattisi di cittadino o di straniero.

Al solo cittadino va invece riconosciuto il tradizionale diritto di petizione, che abbia per contenuto una proposta legislativa o una comunicazione di situazioni di comune interesse, che si vogliano portare innanzi al Parlamento. Quanto a modi nei quali è dato seguito alle petizioni, non è parso che se ne debba far oggetto di norma costituzionale. Ogni vaglia dev'essere rimessa ad organi del

Parlamento medesimo, che altrimenti il diritto in esame sarebbe frustrato. Ciò è implicito nel rimettere al suo regolamento interno le modalità procedurali. In pratica il Parlamento provvederà con l'esame preliminare di una sua Commissione; ed è quindi sua materia regolamentare stabilire le disposizioni concrete.

#### ART. 6.

Tutti i cittadini sono tenuti alle prestazioni personali allo Stato, per servizio militare o di lavoro.

I cittadini e tutti coloro che producono, scambiano, consumano beni nel territorio della Repubblica e comunque partecipano alla vita della società nazionale, sono tenuti alle prestazioni patrimoniali, per corrispondenza di tributi personali e reali, in rapporto alla loro capacità contributiva.

Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non per legge.

Tutti i cittadini sono tenuti alle prestazioni personali allo Stato — o agli enti locali nei quali lo Stato è organizzato — che siano stabilite dalla legge. Alle prestazioni patrimoniali sono tenuti altresì, secondo diritto e ragione, gli stranieri che partecipino alla vita del Paese con loro mezzi, ivi comunque pos-

seduti o prodotti o scambiati o consumati. Con queste norme tradizionali, obbligo delle prestazioni e legalità del vincolo sembra giusto specificare, a presidio del principio di uguaglianza, che le prestazioni patrimoniali abbiano ad essere stabilite in rapporto con la capacità contributiva di ciascuna persona o ente.

#### ART. 7.

Nessuna prestazione o servizio dello Stato può determinare situazioni di ingiustificato privilegio di fatto a beneficio di singoli o di categorie di cittadini.

Con questa norma si contribuisce all'attuazione dell'uguaglianza nella Repubblica. È necessario perciò che, come le prestazioni dei cittadini allo Stato sono improntate all'uguaglianza e all'uguale sacrificio contributivo, così le prestazioni e i servizi dello Stato non abbiano a creare situazioni di privilegio a favore di singoli o di gruppi di beneficiari. La norma evidentemente non esclude provvedimenti particolari che siano ispirati da particolari necessità cui urga provvedere, ma tende ad evitare che dallo Stato si vengano a creare situazioni di favore destituite di ogni legittima giustificazione, e quindi situazioni di disuguaglianza sostanziale.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

#### del deputato **CORSANEGO**

##### SULLA FAMIGLIA

C'è un argomento sul quale l'autentico popolo italiano, anche nei suoi strati più umili, ha concetti chiari, ben definiti e concreti: la famiglia. Quando affermiamo che la famiglia — istituzione naturale dotata di diritti innati, anteriori e superiori a qualsiasi legge positiva — è l'elemento primario e fondamentale della società, sentiamo di esprimere veramente il pensiero della maggioranza assoluta degli italiani. L'eredità del diritto romano, la civiltà cristiana e una esperienza plurisecolare hanno creato una tradizione sociale e giuridica per la quale l'efficienza spirituale e materiale della famiglia contribuisce più di qualunque altro fattore a determinare il progresso spirituale e materiale della società civile. Nella coscienza popolare, quindi, troviamo radicato il concetto che lo Stato debba considerare tra i suoi compiti essenziali il potenziamento di tutti gli elementi che rafforzano l'istituto familiare e la difesa contro tutti gli elementi che lo debilitano.

Inspirandosi a questi semplici principi e valendoci delle esperienze più recenti della tecnica legislativa in argomento, abbiamo formulato cinque norme costituzionali.

Questi articoli, pur avendo una certa originalità di forma, (tutt'altro che perfetta) sono particolarmente simili a quelli delle Costituzioni Jugoslava, Irlandese, Spagnola del 1931, di Weimar e al Progetto Mournier di Costituzione francese.

Il primo articolo è una netta presa di posizione contro il concetto fascista che lo Stato sia l'unica fonte di diritto e che individui ed enti posseggano solo quel tanto di diritti che allo Stato, feudo del partito dominante, piaccia consentire. La famiglia preesiste allo Stato, il quale non crea, ma ne riconosce e regola i diritti innati e inalienabili.

Il secondo articolo rende concreta l'affermazione di principio contenuta nel primo. Lo Stato difende la unità e la indissolubilità del vincolo coniugale, che ha per gli italiani carattere sacro e inviolabile, *consortium om-*

*nis vitae*. Lo Stato regola altresì la gerarchia familiare.

Per questo l'articolo risente e riecheggia le più legittime aspirazioni moderne della donna, considerando abrogati per sempre quegli istituti, come l'autorizzazione maritale, che facevano della donna coniugata una perpetua minorenni. Anche di fronte ai figli l'aureola della maternità non deve avere meno valore dell'autorità paterna. Però l'articolo non vuole sconvolgere la naturale gerarchia della famiglia, dove il padre deve condividere con la madre diritti e obblighi, ma, in caso di conflitto di pareri, deve mantenere il suo carattere di capo della famiglia. A tale scopo la formula proposta indica tra i compiti dello Stato quello di regolare l'esercizio della patria potestà.

L'articolo 3 riafferma ben chiaro che — contrariamente alla prassi fascista che strappava il bambino dal suo focolare anche nelle ore post-scolastiche e armava di pugnali e di propositi feroci le piccole mani e le sboccianti intelligenze — spetta ai genitori come diritto e dovere l'educazione dei figli. Naturalmente lo Stato esercita il suo diritto sorvegliando, vigilando e, ove occorra, integrando col suo concorso, l'istruzione e l'educazione dei ragazzi con provvidenze particolari a favore dei figli degli operai, dei contadini, dei piccoli impiegati.

Tale diritto dei genitori si concretterà, tra l'altro, nella libera scelta delle scuole e delle persone alle quali potranno affidare, come a loro mandatari, l'incarico delicatissimo della formazione intellettuale e morale dei figli.

L'articolo 4, sempre allo scopo fondamentale di rafforzare e difendere anche materialmente l'istituto familiare, si preoccupa di andare allo Stato la creazione e il perfezionamento di tutti gli organismi destinati a difendere e proteggere la donna nel periodo delicato della maternità e a fornire per il bambino le condizioni di ambiente, di igiene, di assistenza, tali da consentire il suo sviluppo e la sua salute.

S'inserisce a questo punto la necessità di proteggere efficacemente anche i figli illegittimi. Su questo delicato argomento, di grande importanza sociale, le norme da emanarsi dovranno essere ugualmente distanti dalle due tesi estreme: da quella che vorrebbe far gravare su creature innocenti un perpetuo marchio d'infamia e da quella che vorrebbe sconvolgere l'ordine morale ed economico delle famiglie immettendovi (anche contro la volontà del coniuge innocente) i figli illegittimi a parità di diritti con quelli legittimi.

Finalmente la famiglia ha bisogno che lo Stato la tuteli nella sua costituzione e nel suo

sviluppo con opportuni interventi di ordine economico. Nelle due direzioni, positiva e negativa. Positiva: favorendo, a mezzo del salario familiare e di altri espedienti, il graduale accesso alla proprietà per tutti, la costituzione di un patrimonio familiare, di cui l'abitazione singola e separata col carattere di « focolare domestico » costituisca l'elemento centrale.

Negativa: predisponendo un ordinamento fiscale che tenga proporzionato conto degli oneri familiari del contribuente, riduca al minimo la pressione per i consumi necessari, accresca quella per i consumi di lusso e non intacchi, in caso di successione, nello stretto ambito familiare, la consistenza dei piccoli e medi patrimoni.

Tale è lo scopo che si propone l'articolo 5, dove è fatto doveroso cenno alla più efficace salvaguardia delle famiglie numerose, che in Italia sono consolante sintomo di sanità fisica e morale.

#### ARTICOLI PROPOSTI

##### ART. 1.

Lo Stato riconosce la famiglia come la unità naturale e fondamentale della società, con i suoi diritti originari inalienabili e imprescrittibili concernenti la sua costituzione, la sua finalità e la sua difesa.

##### ART. 2.

Lo Stato riconosce il diritto della famiglia alla sua unità, garantendo l'indissolubilità del matrimonio, l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, e regolando l'esercizio della patria potestà.

##### ART. 3.

L'educazione morale, intellettuale, fisica, sociale, è un diritto della famiglia. Lo Stato sorveglia e, occorrendo, integra l'adempimento di tale compito.

##### ART. 4.

Lo Stato provvede a un'adeguata protezione morale e materiale della maternità e dell'infanzia istituendo gli organismi adeguati e detta le norme per la efficace protezione dei figli illegittimi.

##### ART. 5.

Lo Stato prenderà appropriate misure per facilitare ai meno abbienti la costituzione di una famiglia e per rendere economicamente meno gravoso l'adempimento degli oneri familiari soprattutto alle famiglie numerose.

# COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

## I SOTTOCOMMISSIONE

### RELAZIONE

dell'on. Signora JOTTI LEONILDE

SULLA

### FAMIGLIA

L'attuale Costituzione italiana, lo Statuto albertino, non contiene alcuna dichiarazione riguardante la famiglia e la posizione dello Stato di fronte ad essa. Ciò corrisponde al carattere delle Carte costituzionali di quel tempo, unicamente preoccupate di definire i rapporti tra i cittadini e lo Stato sul terreno strettamente giuridico e politico. Ma oggi sarebbe errato ignorare, nella nuova Costituzione della Repubblica italiana, i problemi che interessano la unità familiare, la sua struttura più generale, la protezione di essa da parte dello Stato.

Occuparsi di questi problemi non corrisponde soltanto del resto, al carattere delle Costituzioni moderne, sollecite di regolare la sostanza sociale dei rapporti tra i cittadini e tra questi e lo Stato, ma è soprattutto una esigenza dettata dalle stesse attuali condizioni della società italiana.

La guerra ha scosso e sconvolto i rapporti economici e sociali così profondamente come mai era avvenuto nella storia del nostro Paese. Una grave crisi travaglia la Nazione e ha le sue prime manifestazioni — e talora alcune delle più gravi — nel campo stesso della vita familiare. Seriamente minacciata è la sana moralità del nostro popolo, che nella famiglia aveva particolarmente trovato sino ad ora le sue manifestazioni. Naturale è d'altra parte che nella unità familiare cerchino i singoli il primo aiuto a uscire dalla tragica situazione in cui la guerra li ha lasciati, e che in essa e attorno ad essa prima e più agevolmente che in altre sfere si ricostituisca quell'atmosfera di solidarietà a cui tutta la rinascita della Nazione dovrà essere ispirata. La famiglia si presenta quindi ora più che mai come il nucleo primordiale su cui i cittadini e lo Stato possono e debbono poggiare per

il rinnovamento materiale e morale della vita italiana e importanza fondamentale acquista la tutela da parte dello Stato dell'istituto familiare.

E perciò indispensabile che la Repubblica italiana, oltre a regolare con leggi il diritto familiare, affermi nella Costituzione stessa il proposito di rafforzare la famiglia. L'Assemblea Costituente, liberamente eletta da tutto il popolo col compito di porre le basi del nuovo Stato democratico, e di tracciare le grandi linee della indispensabile opera di rinnovamento della società italiana, deve inserire nella nuova Carta costituzionale l'affermazione del diritto dei singoli, in quanto membri di una famiglia o desiderosi di costituirne una, ad una particolare attenzione e tutela da parte dello Stato. Ciò porta in pari tempo alla definizione dei rapporti tra lo Stato e la famiglia stessa.

Ma anche per un altro motivo è necessario occuparsi nella Costituzione della famiglia. S'impone infatti anche in questo campo un'opera di svecchiamento e rinnovamento democratico, conforme allo spirito che deve ispirare la nuova Costituzione e tutta la vita italiana del nuovo regime repubblicano.

Nella vecchia legislazione e nel vecchio costume del nostro Paese la famiglia ha mantenuto sinora una fisionomia che si può definire per certi aspetti antidemocratica. Le condizioni economiche dei cittadini non essendo per tutti tali che garantissero la possibilità di formarsi una famiglia seguendo la naturale aspirazione umana unita all'impulso del sentimento, le questioni d'interesse prevalevano in troppi casi, in modo tale da togliere alla famiglia stessa il carattere di unione liberamente consentita.

Uno dei coniugi poi, la donna, era ed è tuttora legata a condizioni arretrate che la pongono in stato di inferiorità e fanno sì che la vita familiare sia per essa un peso e non fonte di gioia e aiuto per lo sviluppo della propria persona. Dal momento che alla donna è stata riconosciuta, nel campo politico, piena eguaglianza col diritto di voto attivo e passivo, ne consegue che la donna stessa dovrà essere emancipata dalle condizioni di arretratezza e di inferiorità in tutti i campi della vita sociale e restituita a una posizione giuridica tale da non menomare la sua personalità e la sua dignità di cittadina.

A tale emancipazione è strettamente legato il diritto al lavoro da affermarsi per tutti i cittadini senza differenza di sesso. Solo realizzando nella pratica il suo diritto al lavoro la donna acquista quella indipendenza, base

di una vera e compiuta personalità, che le consente di vedere nel matrimonio non più un espediente talora forzato per risolvere una situazione economica difficile e assicurarsi l'esistenza, ma la soddisfazione di una profonda esigenza naturale, morale e sociale, e lo sviluppo e il coronamento, nella libertà, della propria persona.

Si rafforzerà così e migliorerà l'istituto familiare stesso, cui verrà conferita una impronta di serenità e dignità che finora non ha sempre posseduto.

Ci si potrà obiettare che trasformazioni profonde del costume in senso democratico e progressivo, come quelle che noi auspichiamo, non si ottengono con affermazioni di principio costituzionali, trattandosi sopra tutto di una sfera come quella della vita familiare. È vero; egualmente vero è però che anche le auspiccate trasformazioni del costume devono trovare nella nostra nuova Carta costituzionale l'affermazione che serva di stimolo e guida, e in pari tempo sia come il binario su cui si muoverà la corrispondente nuova legislazione civile.

Riguardo alla indissolubilità del matrimonio, consideriamo inopportuno porla in discussione, soprattutto per le considerazioni già avute circa la necessità del rafforzamento dell'istituto familiare; ma saremmo contrari a inserire nella Costituzione stessa il principio della indissolubilità, considerandolo tema della legislazione civile.

Partendo da queste considerazioni, si propone che la Costituzione, nell'intento di rafforzare e democraticamente rinnovare l'istituto della famiglia, si ispiri ai principi seguenti:

1°) Ciascun cittadino deve avere una condizione economica tale che gli permetta di formarsi una famiglia e di provvedere al suo sostentamento.

Tale condizione è strettamente legata alle possibilità di lavoro che la Repubblica deve poter garantire a chiunque e ad una retribuzione adeguata.

Eguualmente si impone il dovere per lo Stato di dedicare particolare attenzione alle famiglie numerose, per aiutare i meno abbienti nell'adempimento degli oneri familiari.

2°) Deve essere riconosciuto il principio della eguaglianza giuridica dei coniugi. Il matrimonio diventa così unione liberamente consentita di due persone giuridicamente uguali e la donna viene tolta da quello stato di inferiorità che non corrisponde alle esigenze di una società moderna.

3°) Stabilita la eguaglianza giuridica dei coniugi ne deriva l'eguaglianza dei doveri loro di fronte alla prole, per la sua educazione e istruzione. Lo Stato dovrà però esercitare una assidua azione di controllo, affinché educazione ed istruzione vengano date in egual modo a tutte le categorie sociali senza distinzione.

4°) Si è detto che i genitori hanno il diritto e il dovere di provvedere materialmente e moralmente alla prole: qual'è dunque la posizione dei genitori verso i figli illegittimi? Fino ad oggi i figli illegittimi sono stati nella società una categoria di diseredati, ingiustamente colpiti ed umiliati per un atto non da loro commesso.

Il problema, già sentito nel passato, si è aggravato in seguito alla guerra, provocando disorientamento morale nel seno di molte famiglie.

La Repubblica deve dare adeguata e giusta soluzione a questo problema riconoscendo ai figli illegittimi, gli stessi diritti dei figli legittimi.

In tal modo verrà appagata con sano criterio di giustizia una aspirazione profondamente sentita dalle grandi masse del popolo e si contribuirà in pari tempo a rafforzare l'organismo familiare, ponendo, con un vivo richiamo al senso di responsabilità dei singoli, un freno, al dilagare di un fenomeno che lo indebolisce.

5°) Lo Stato deve riconoscere la maternità come funzione sociale. Non si può continuare a considerare la maternità come cosa di carattere privato: da essa dipendono la prosperità della Nazione e lo sviluppo dei futuri cittadini, e la società non può rimanere indifferente se le madri vivono in condizioni igieniche, sanitarie e alimentari precarie, e se i bambini vengono allevati in ambienti non idonei moralmente e materialmente al loro sviluppo.

Di conseguenza lo Stato deve obbligarsi a dare una protezione adeguata e vigile alla maternità, all'infanzia e alla gioventù, attraverso la istituzione di organismi che attivamente e concretamente svolgano questa opera.

Si propongono quindi i seguenti articoli:

ART. ...

Lo Stato riconosce e tutela la famiglia, quale fondamento della prosperità materiale e morale dei cittadini e della Nazione.

Lo Stato prenderà appropriate misure per facilitare ad ogni cittadino la costituzione di una famiglia e per rendere economicamente



meno gravoso l'adempimento degli oneri familiari, soprattutto ai meno abbienti e alle famiglie numerose.

ART. ...

Il matrimonio è basato sul principio della eguaglianza giuridica dei coniugi. Ambedue i coniugi hanno eguale diritto e dovere di alimentare, educare e istruire la prole e lo Stato vigilerà sull'adempimento di tale dovere.

ART. ...

Ai figli illegittimi sono garantite dalla legge le stesse condizioni giuridiche di quelli legittimi.

ART. ...

Lo Stato provvederà alla protezione morale e materiale della maternità, dell'infanzia e della gioventù e istituirà gli organismi necessari a tale scopo.



 Camera dei deputati

---

Archivio storico