Camera dei deputati

80 1946 - 2026

1946 2026

CULTURE POLITICHE E ASSEMBLEA COSTITUENTE

Ciclo di seminari in occasione dell' 80° Anniversario dell'elezione dell'Assemblea Costituente

LA CULTURA CATTOLICA

19 FEBBRAIO 2026

Sala della Regina di Palazzo Montecitorio

2

Camera
dei
deputati

"A ottant'anni di distanza, le donne e gli uomini della Costituzione ci consegnano un messaggio ancora attuale: custodire ogni giorno i principi di libertà, responsabilità e partecipazione democratica su cui si fonda la Repubblica. La Camera dei deputati promuove le iniziative per questo anniversario. L' obiettivo è riscoprirne lo spirito e offrire strumenti di conoscenza e consapevolezza per affrontare le sfide presenti e future".

Lorenzo Fontana
Presidente della Camera dei deputati

Camera
dei
deputati

©Camera dei deputati
Roma, 2026

PREMESSA

Nell'ambito delle celebrazioni dell'80° Anniversario dell'elezione dell'Assemblea Costituente, la Camera dei deputati promuove un ciclo di seminari dedicato alle culture politiche protagoniste del confronto politico da cui trasse origine la Costituzione della Repubblica.

Il primo seminario sulla nascita della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente ha inquadrato il contesto, non solo istituzionale, nel quale si è svolto il processo di elaborazione della Carta costituzionale.

In occasione del secondo seminario, dedicato alla cultura cattolica, il presente fascicolo intende offrire una selezione di materiali utili a presentare la proposta complessiva che i deputati Costituenti della Democrazia cristiana portarono al dibattito, nonché i documenti che furono alla base della relativa elaborazione.

Il fascicolo propone un itinerario che parte dai principali documenti programmatici che nel periodo 1943-1944 scandiscono la ripresa della proposta politica dei cattolici italiani in rapporto dialettico e costruttivo con quella degli altri partiti politici antifascisti nell'ambito del Comitato di Liberazione Nazionale. Il primo documento, "Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana", opuscolo fatto circolare clandestinamente già nel 1943, a firma Demofilo, in realtà opera di Alcide De Gasperi, con la collaborazione di altri leader democristiani come Giovanni Gronchi e Mario Scelba è considerato l'atto fondativo del partito, successivamente revisionato a cura di Alcide De Gasperi, e pubblicato con il titolo "La parola dei democratici cristiani" nel

gennaio 1944. Con le "Idee ricostruttive" veniva delineato il primo schema programmatico della DC, orientato alla costruzione di uno Stato democratico dopo la sconfitta del fascismo. In questo contesto si colloca anche il "Codice di Camaldoli" elaborato nel luglio 1943 da un gruppo di esponenti cattolici, tra i quali Sergio Paronetto, Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno, Giuseppe Capograssi, Giorgio La Pira, Giulio Andreotti, Aldo Moro e pubblicato nel 1945 con il titolo "Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli", documento di significativa importanza per la definizione della dottrina sociale e politica cattolica.

Dal 24 al 27 aprile 1946 si svolge inoltre a Roma il primo Congresso nazionale della Democrazia cristiana, nel corso del quale si affrontano questioni inerenti all'imminente fase costituente: si riportano, in particolare, gli interventi di Alcide De Gasperi, di Attilio Piccioni, sulla forma istituzionale, e di Guido Gonella, che illustra la posizione della DC per la nuova Costituzione, tanto con riferimento alle libertà che avrebbero dovuto essere garantite nel nuovo assetto democratico dello Stato quanto alla struttura democratica dello Stato stesso (bicameralismo, stabilità del Governo, Magistratura, decentramento, autonomie e regionalismo). Si riportano, infine, gli atti della votazione, nella terza giornata del Congresso, il 26 aprile, dell'ordine del giorno "Pellizzari ed altri" con il quale, fra l'altro, il partito si pronuncia per la soluzione repubblicana, pur lasciando ai propri elettori libertà di scelta in occasione del referendum del 2 giugno. Chiudono la sezione due documenti fondamentali della campagna elettorale: il Manifesto della Democrazia cristiana del 4 maggio 1946 e il Messaggio della Democrazia cristiana del 31 maggio 1946.

Vengono successivamente illustrati i risultati riportati dalla DC nelle elezioni del 2 giugno 1946, con dati analitici sulla composizione del Gruppo parlamentare della DC all'Assemblea Costituente ed una serie di ulteriori informazioni ed elaborazioni grafiche sui suoi componenti.

Un contributo significativo è offerto inoltre dalle relazioni presentate dai deputati della Democrazia cristiana alla Commissione per la Costituzione (o "Commissione dei 75") e dagli interventi svolti dagli onorevoli Tupini e La Pira nell'ambito dell'esame preliminare del Progetto di Costituzione, svolto nelle sedute dell'Assemblea del 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 e 12 marzo 1947.

Nelle sedute del 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24 e 25 marzo l'Assemblea esamina le disposizioni generali del Progetto di Costituzione (articoli da 1 a 7) che in larga parte corrispondono ai Principi generali della Costituzione della Repubblica: numerosi gli interventi dei deputati della DC (consultabili al QR code sottostante) su temi assolutamente centrali nel dibattito, quali il carattere democratico della Repubblica, il principio solidarista e quello di uguaglianza, i rapporti fra Stato e Chiesa.

La sezione finale del fascicolo è dedicata a come il quotidiano della DC "Il Popolo" ha seguito alcuni passaggi dei lavori dell'Assemblea Costituente.

Sul portale storico della Camera dei deputati (storia.camera.it) sono infine presenti i resoconti di tutte le sedute dell'Assemblea Costituente e della Commissione dei 75.

indice

1. Verso la Costituente: i documenti programmatici 9

2. I risultati della Democrazia cristiana nelle elezioni per l'Assemblea Costituente 133

3. Il gruppo democratico cristiano all'Assemblea Costituente Composizione e organizzazione 137

4. Le relazioni dei deputati democratici cristiani nella Commissione dei 75 149

5. Gli interventi dei deputati democratici cristiani nella discussione generale del Progetto di Costituzione 255

6. Rassegna stampa 279

Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

1

Verso la Costituente: i documenti programmatici

in questa sezione

***Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, luglio 1943** 11

***Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli. "Il Codice di Camaldoli"*, 1943 (stampato aprile 1945)** 19

***La parola dei democratici cristiani*, 1944** 22

***Il I Congresso nazionale*, Roma, 24-27 aprile 1946** 34

Alcide De Gasperi, Linee programmatiche della Democrazia Cristiana 34

Attilio Piccioni, La forma istituzionale 51

Guido Gonella, La Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione 58

L'ordine del giorno Pellizzari ed altri 111

Alcide De Gasperi, Replica 113

***Manifesto della Democrazia Cristiana per il referendum istituzionale e per l'Assemblea Costituente*, 4 maggio 1946** 126

***Messaggio della Democrazia Cristiana agli Italiani*, 31 maggio 1946** 128

ATTI E DOCUMENTI DELLA DEMOCRAZIA CRISTIANA 1943 - 1967

a cura di Andrea Damilano

EDIZIONI CINQUE LUNE
ROMA

ANNO 1943

Luglio 1943

« Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana »

Alcide De Gasperi, che era stato l'ultimo Segretario Politico del Partito Popolare nel periodo tra il 20 maggio 1924 ed il 14 dicembre 1925, preparò poi, nella dura vigilia che precedette la caduta del fascismo, le linee generali del programma con le quali il ricostituendo Partito della Democrazia Cristiana avrebbe dovuto presentarsi al popolo italiano.

Alla stesura originale parteciparono nel 1942 *e nei primi mesi del* 1943 *anche molti dei più vicini suoi collaboratori: il dr. Paolo Bonomi, il dr. Pietro Campilli, l'avv. Camillo Corsanego, il prof. Guido Gonella, l'on. Achille Grandi, l'on. Giovanni Gronchi, l'avv. Stefano Riccio, il prof. Pasquale Saraceno, l'avv. Mario Scelba e l'avv. Giuseppe Spataro. Le riunioni redazionali si svolgevano a Roma a casa di Gonella, di Scelba e di Spataro.*

Questo primo schema programmatico della Democrazia Cristiana venne poi discusso e approvato dal Comitato Centrale del Partito e diffuso clandestinamente in tutta Italia con la firma di Demofilo (*pseudonimo di De Gasperi*) *nel periodo della dominazione nazi-fascista (1943-45).*

« Non è questo il momento di lanciare programmi di parte, il che sarebbe impari al carattere di quest'ora solenne che reclama l'unità di tutti gli italiani.

Pensiamo tuttavia che queste idee ricostruttive, ispirate alle tradizioni della Democrazia Cristiana, ma rivolte a una cerchia più ampia e più varia, debbono fermentare già ora nel travaglio dell'aspra vigilia, affinché nel tempo della ricostruzione possano diventare le *idee-forza* che animeranno la volontà libera del popolo italiano.

Premessa indispensabile

La libertà politica. — Il regime di violenza ha investito così a fondo le stesse basi costitutive dello Stato da rendere necessaria la sua ricostruzione con nuove leggi fondamentali.

1

Il popolo italiano sarà chiamato a deliberare.

Pur rimettendo al suo voto ogni concreta riforma istituzionale, sin d'ora si può affermare essere profonda negli animi di tutti la convinzione che indispensabile premessa e necessario presidio dei diritti inviolabili della persona umana e di ogni libertà civile è la libertà politica.

Regime democratico

La libertà politica sarà quindi il segno di distinzione del regime democratico; così come il rispetto del *metodo della libertà* sarà il segno di riconoscimento e l'impegno d'onore di tutti gli uomini veramente liberi.

Una democrazia rappresentativa, espressa dal suffragio universale, fondata sulla eguaglianza dei diritti e dei doveri e animata dallo spirito di fraternità, che è fermento vitale della civiltà cristiana: questo deve essere il regime di domani.

Nella netta distinzione dei poteri dello Stato — efficace garanzia della libertà politica — il primato spetterà al Parlamento, come la più alta rappresentanza dei supremi interessi della comunità nazionale, e soltanto il Parlamento potrà decidere la guerra e la pace.

Accanto all'Assemblea espressa dal suffragio universale, dovrà crearsi un'Assemblea Nazionale degli interessi organizzati, fondata prevalentemente sulla rappresentanza eletta dalle organizzazioni professionali costituite nelle regioni.

Sarà assicurata la stabilità del Governo, l'autorità e la forza dell'Esecutivo, l'indipendenza della Magistratura.

Il controllo sulle fonti finanziarie degli organi di pubblica opinione darà alla stampa maggiore indipendenza e più acuto senso di responsabilità.

Corte Suprema di garanzia

Una Corte Suprema di garanzia dovrà tutelare lo spirito e la lettera della Costituzione, difendendola dagli abusi dei pubblici poteri e dagli attentati dei Partiti.

Creazione delle Regioni

La più efficace garanzia organica della libertà sarà data dalla costituzione delle Regioni come enti autonomi, rappresentativi e am-

2

ministrativi degli interessi professionali e locali e come mezzi normali di decentramento dell'attività statale.

Dal libero sviluppo delle energie regionali e dalla collaborazione tra queste rappresentanze elettive e gli organi statali risulterà rinsaldata la stessa unità nazionale.

Nell'ambito dell'autonomia regionale troveranno adeguata soluzione i problemi specifici del Mezzogiorno e delle Isole.

Il corpo rappresentativo della Regione si fonderà prevalentemente sull'organizzazione professionale; mentre per quello del Comune, restituito a libertà, sarà elemento prevalente il voto dei capi di famiglia.

Valori morali e libertà delle coscienze

Consapevoli che un libero regime sarà saldo solo se fondato sui valori morali, lo Stato democratico tutelerà la moralità, proteggerà la integrità della famiglia e coadiuverà i genitori nella loro missione di educare cristianamente le nuove generazioni.

Questa stessa nostra tremenda esperienza conferma che solo lo spirito di fraternità portato e alimentato dal Vangelo può salvare i popoli dalla catastrofe a cui li conducono i miti totalitari.

E' quindi particolare interesse della democrazia che tale lievito cristiano fermenti in tutta la vita sociale, che la missione spirituale della Chiesa Cattolica si svolga in piena libertà, e che la voce del Romano Pontefice, levatasi così spesso in difesa della dignità umana, possa risuonare liberamente in Italia e nel mondo.

Contro ogni intolleranza di razza e di religione, il regime democratico serberà il più riguardoso rispetto per la libertà delle coscienze.

E' in nome di essa, oltreché per le tradizioni del popolo italiano, che lo Stato riconosce efficacia giuridica al matrimonio religioso e assicura la libertà della scuola che può essere mortificante strumento di partito.

La giustizia sociale

Oggi, in mezzo a tante rovine, si impone ineluttabile il pensiero che dovendosi ricostruire un mondo nuovo, il massimo sforzo sociale debba essere diretto ad assicurare a tutti non solo il pane e il lavoro, ma altresì l'accesso alla proprietà.

Bandito per sempre, utilizzando tutte le forze sociali e le risorse economiche disponibili, lo spettro della disoccupazione, estese le

assicurazioni sociali, semplificato il loro organismo e decentrata la loro gestione che va affidata alle categorie interessate, la meta che si deve raggiungere è la *soppressione del proletariato.*

A tal fine importanti riforme si imporranno nell'industria, nell'agricoltura, nel regime tributario.

a) *Nell'industria*:

Sarà attuata la partecipazione con titolo giuridico dei lavoratori agli utili, alla gestione e al capitale dell'impresa.

Le forme concrete di questa partecipazione e cooperazione dovranno essere realizzate salvaguardandosi la necessaria unità direttiva dell'Azienda e riducendo rischi e sperequazioni fra le varie categorie degli operai con provvedimenti di solidarietà e di compensazione.

Oltre queste misure di accesso alla proprietà aziendale, altri provvedimenti dovranno essere presi con la finalità di deproletarizzare la classe operaia, assicurando tra l'altro alla famiglia operaia la casa e garantendo agli operai la possibilità di avviare i loro figli meritevoli agli studi medi e superiori, affinché i migliori fra di loro diventino i dirigenti industriali di domani.

Questa politica sociale diretta a dare al lavoro l'*adeguato riconoscimento* è in piena rispondenza con la politica economica richiesta dalla particolare condizione del nostro Paese che — povero di risorse naturali — deve contare sul massimo sforzo produttivo della classe operaia, congiunto allo spirito creativo dei tecnici ed alla iniziativa degli imprenditori.

Tale politica è in armonia con lo stato presente del nostro sviluppo industriale.

Le statistiche ci indicano invero che in Italia l'artigiano, la media e la piccola industria prevalgono ancora sulla grande industria a carattere essenzialmente capitalistico e spesso monopolistico. E' quindi criterio di sano realismo promuovere e rinforzare questa struttura economica, della quale l'iniziativa privata ed il libero mercato costituiscono gli elementi propulsori.

Ma poiché anche per la libertà economica valgono i limiti dettati dall'etica e dall'interesse pubblico, lo Stato dovrà eliminare quelle concentrazioni industriali e finanziarie che sono creazioni artificiose dell'imperialismo economico; e modificare le leggi che hanno favorito fin qui l'accentramento in poche mani dei mezzi di produzione e della ricchezza. Esso tenderà inoltre alla demolizione dei monopoli che non siano per forza di cose e per ragioni tecniche veramente inevitabili, e, a quelli che risulteranno tali, imporrà il

pubblico controllo; o, se più convenga — e salva una giusta indennità — li sottrarrà alla proprietà privata, sottoponendoli preferibilmente a gestione associata; e questo non come un avviamento al sistema collettivista nei cui benefici economici non crediamo e che consideriamo lesivo della libertà, ma come misura di difesa contro il costituirsi e il permanere di un feudalismo industriale e finanziario che consideriamo ugualmente pericoloso per un popolo libero.

In un ordinamento bancario meglio rispondente alle esigenze della economia nazionale dovranno avere particolare rilievo gli istituti di credito specializzato e le banche regionali per l'incremento dell'agricoltura e dell'industria locali.

Questa politica economica sarà possibile senza improvvisazioni rivoluzionarie, date le condizioni attuali nel campo industriale, finanziario e bancario e l'esistenza di taluni Istituti che, creati con spirito e scopo di dominio politico, potranno, opportunamente modificati, essere indirizzati a realizzare una migliore distribuzione della ricchezza e ad impedirne il concentramento in poche mani.

b) *Nell'agricoltura.*

Una prima meta s'impone: la graduale trasformazione dei braccianti in mezzadri e proprietari, ovvero, quando ragioni tecniche lo esigano, in associati alla gestione di imprese agricole a tipo industriale.

Salvi necessari riguardi alla produttività e alle esigenze della conduzione, bisognerà quindi promuovere il riscatto delle terre da parte dei contadini con una riforma terriera che limiti la proprietà fondiaria per consentire la costituzione di una classe sana di piccoli proprietari indipendenti.

L'attuazione di tale riforma, con i criteri più appropriati ai luoghi, alle condizioni e qualità dei terreni e agli aspetti produttivi, sarà uno dei compiti fondamentali delle rappresentanze regionali.

Sarà assicurato in ogni caso ai lavoratori agricoli il diritto di prelazione con facilitazioni fiscali e finanziarie per l'acquisto e la conduzione diretta dei fondi.

Nel complesso quadro delle riforme agrarie la colonizzazione del latifondo dovrà trovare finalmente effettiva attuazione.

c) *Nel regime tributario.*

Una migliore distribuzione della ricchezza dovrà essere favorita anche da una riforma del sistema fiscale.

Unificate le imposte e semplificato il sistema di accertamento, il criterio della progressività, coll'esenzione delle quote minime,

5

costituirà il perno fondamentale del sistema tributario, e uno dei mezzi per impedire la esorbitante concentrazione della ricchezza.

Altro mezzo per fornire l'accesso dei lavoratori alla proprietà dovrà trovarsi in una riforma del diritto di successione, chiamando, in determinati casi, i lavoratori a concorrere alla eredità delle imprese e delle terre fecondate dal loro lavoro.

Riforme, queste, che dovranno essere precedute da provvedimenti di emergenza, quale l'incameramento dei sopraprofitti della guerra e del regime fascista, e accompagnate da provvedimenti che dovranno tenere nella doverosa giusta considerazione la consistenza delle classi medie, i risparmi, frutto del lavoro e della previdenza, e le dotazioni delle istituzioni di utilità sociale.

Rappresentanza professionale degli interessi e democrazia economica

Siamo contro il ritorno ai metodi della lotta di classe, ma anche contro l'attuale macchinoso sistema di burocrazia corporativa che sfrutta, a scopo di dominio politico, l'idea democratico-cristiana della libera collaborazione organica di tutti i fattori della produzione.

Garantita anche nel campo sindacale ampia libertà d'associazione, alcune funzioni essenziali, quali la conclusione e la tutela dei contratti collettivi e la soluzione dei conflitti del lavoro mediante l'arbitrato obbligatorio, saranno riservate a organizzazioni professionali di diritto pubblico, comprendenti, per iscrizione d'ufficio, tutti gli appartenenti alla categoria, i quali eleggeranno col sistema proporzionale i loro organi direttivi.

Oltre a questo compito interno, specificatamente sindacale, le professioni organizzate saranno chiamate a una funzione più vasta, a costituire cioè, sotto l'alta vigilanza dello Stato, lo strumento di proporzione e direzione della nuova economia e a tale scopo, raggruppate in grandi unità, saranno — come si è già detto — la base delle rappresentanze degli interessi e nomineranno loro rappresentanti nelle Regioni e, a mezzo di essi, nella seconda Assemblea Nazionale.

In questo sistema di suffragio economico, integrativo del suffragio politico, sarà garantita una adeguata rappresentanza alle categorie dei tecnici e delle libere professioni e una rappresentanza speciale ai consumatori.

6

Ricostruzione dell'ordine internazionale secondo giustizia

Ogni piano d'interno rinnovamento si ridurrebbe però a vana utopia se la pace futura si basasse su *un « diktat » e non su principî di ricostruzione secondo giustizia.*

Autorevoli voci e quella augusta del Sommo Pontefice ne hanno indicato i principi.

Una « Dichiarazione dei diritti e dei doveri delle Nazioni » dovrà conciliare nazione e umanità, libertà e solidarietà internazionale.

Il principio dell'autodecisione sarà riconosciuto a tutti i popoli, ma essi dovranno accettare limitazioni della loro sovranità statale in favore d'una più vasta solidarietà fra i popoli liberi.

Dovranno quindi essere promossi organismi confederali con legami continentali e intercontinentali.

Le società nazionali rinunzieranno a farsi giustizia da sé ed accetteranno una giurisdizione avente mezzi sufficienti per risolvere pacificamente i conflitti inevitabili.

La nuova Comunità internazionale

La Società delle Nazioni è fallita per inadeguatezza d'istituzioni e di mezzi.

Per non ripetere tale esperienza, la nuova Comunità dovrà avere compiti più precisi, mezzi più efficaci ed una struttura più adeguata alla realtà. Fondata su un corpo deliberante, costituito da delegazioni governative e da rappresentanze popolari più dirette, essa avrà nel Consiglio il suo organo esecutivo e il suo organo giudiziario nella Corte di Giustizia internazionale.

Sue funzioni politico-giuridiche.

La nuova Comunità dovrà procedere al disarmo progressivo e controllato sia dei vinti che dei vincitori e attuare l'arbitrato obbligatorio, valendosi, per applicare e far rispettare le decisioni internazionali, anche di quegli elementi militari che nei vari Paesi, oltre le forze di polizia, potranno sopravvivere a scopo di difesa.

Sua funzione inderogabile sarà anche quella di rivedere i trattati ingiusti ed inapplicabili e promuovere modificazioni.

Rientrerà altresì nei suoi compiti la codificazione del diritto internazionale ed il coordinamento dei singoli diritti nazionali con tendenza ad allargare il concetto di cittadinanza.

7

Funzioni politico-economiche della Comunità internazionale.

Bisogna affermare che, per eliminare le nefaste rivalità fra le potenze colonizzatrici, s'impone il trasferimento dei territori di natura strettamente coloniale alla Comunità internazionale, la quale, stabilito il principio della porta aperta, disciplinerà il libero accesso alle colonie, avendo di mira il progresso morale e l'autogoverno dei popoli di colore.

Per assicurare poi a tutti i popoli le condizioni indispensabili di esistenza, è necessario garantir loro un'equa ripartizione delle materie prime, sopprimendo i privilegi e favorendo gli acquisti da parte delle Nazioni meno abbienti; stabilire la libertà di un'emigrazione, disciplinata non solo da trattati, ma anche dalla legislazione internazionale del lavoro; accordare a ogni popolo la libertà delle vie internazionali di comunicazione e, eliminando gradualmente le autarchie e i protezionismi, tendere ad una sempre più larga attuazione del libero scambio.

Un organismo finanziario, promosso dalla Comunità internazionale, potrà avere la funzione di agevolare la stabilizzazione delle monete, la disciplina del movimento internazionale dei capitali e la cooperazione fra gli istituti bancari.

LA POSIZIONE DELL'ITALIA

Il Popolo italiano, al quale, come è stato da ogni parte solennemente ammesso, non sono imputabili guerre di conquista, attende pieno riconoscimento della sua indipendenza e integrità nazionale, e nella Comunità internazionale reclamerà il posto dignitoso che gli è dovuto per la sua civiltà, per il suo contributo al progresso umano e per la laboriosità dei suoi figli.

Le esigenze di vita del popolo italiano e la necessità di soddisfare con risorse naturali ai bisogni del suo eccedente potenziale di lavoro, richiedono che esso possa: accedere alle materie prime a parità di condizioni con gli altri popoli, avere il suo posto nel popolamento e nella messa in valore dei territori coloniali, emigrare in dignitosa libertà e sviluppare senza arbitrari ostacoli i suoi traffici nel mondo.

Così l'Italia, superata la crisi del suo libero reggimento, ed in tal modo riacquistando nuova dignità spirituale e politica, collaborando lealmente nella Comunità europea, potrà riprendere la sua secolare funzione civilizzatrice ».

8

PUBBLICAZIONI DELL'I.C.A.S.

PER LA COMUNITÀ CRISTIANA

PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO SOCIALE
A CURA DI UN GRUPPO DI STUDIOSI
AMICI DI CAMALDOLI

EDITRICE STVDIVM · ROMA

CAMERA DEI DEPUTATI

PREMESSA SUL FONDAMENTO SPIRITUALE DELLA VITA SOCIALE

1. — LA SOCIETA' E IL DESTINO DELL'UOMO

L'uomo è per sua natura un essere socievole: sussiste cioè fra gli uomini una naturale solidarietà, fratellanza e complementarietà per cui le esigenze delle singole personalità non possono essere pienamente soddisfatte che nella società.

I fenomeni sociali non sono pertanto che attività umane. Per conoscerli e per trattarli è necessario conoscere la natura umana, l'origine, il valore, il destino dell'uomo e i fattori di ordine fisico, psicologico, morale, sociale, che operano su di lui.

Tutte le forme dell'attività umana, quella economica come quella scientifica, come tutte le altre, sono regolate da leggi proprie intrinseche a ciascuna: ma ognuna di esse è ordinata alla vita spirituale dell'uomo e al suo fine ultimo; perciò tutte rientrano nell'ordine morale e sono soggette alle sue leggi.

Sul sito 80costituente.camera.it, nella sezione dedicata ai seminari, è consultabile la versione integrale del documento, accessibile anche inquadrando il qr-code.

ATTI E DOCUMENTI DELLA DEMOCRAZIA CRISTIANA 1943 - 1967

a cura di Andrea Damilano

VOLUME PRIMO

EDIZIONI CINQUE LUNE
ROMA

ANNO 1944

Gennaio 1944 - Roma

Il Programma della Democrazia Cristiana

Fu scritto da Alcide De Gasperi che, a firma Demofilo, *lo pubblicò prima su* Il Popolo *clandestino del* 12 *dicembre* 1943 (*Anno I, n.* 4) *e poi, nel gennaio* 1944, *nell'opuscolo intitolato* La parola dei democratici cristiani (*Ed. SELI, Idee e battaglie*, 1). *De Gasperi stesso appose al suo scritto questa nota*:

« L'ossatura di questo proclama si trovava già nel nostro primo documento, che venne compilato ancora durante il regime fascista in feconde discussioni, con la valida cooperazione di alcuni amici di provata competenza tecnica e che, immediatamente dopo il colpo di Stato, venne edito sotto il titolo *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*. Della introduzione, invece, di questo secondo documento, della nuova formulazione e dei capitoli aggiunti è responsabile Demofilo, al quale non fu sempre possibile di consultare tutti i precedenti collaboratori. Il presente testo venne scritto alla fine di novembre, pubblicato la prima volta su *Il Popolo* del 12 dicembre 1943 ed esce ora, gennaio 1944, con lievi aggiunte e modificazioni ».

La parola dei democratici cristiani

« Mentre la guerra ci stringe sempre più da vicino e la cura di sostentare la vita si fa più affannosa e cresce nelle nostre famiglie l'angoscia per le centinaia di migliaia di fratelli che sono prigionieri, dispersi o sbandati e su ogni lutto e su ogni rimpianto deve imporsi il fermo proposito di condurre a rapido e vittorioso termine questa nostra riscossa nazionale, non vorremmo dirvi una parola che avesse sapore elettoralistico e paresse derivata da gretto spirito di parte.

Vorremmo invece che fosse una parola sincera di fede e di speranza nei nostri destini, una parola di fraternità che ci faccia solidali nella triste e nella buona ventura, una parola che ridesti e guidi tutte le energie della nostra volontà rinnovatrice.

Chi siamo

Siamo giovani e anziani, che si sono dati la mano per costruire un ponte fra due generazioni, tra le quali il fascismo aveva tentato di scavare un abisso; la generazione che visse e combatté l'altra guerra e che, dopo la guerra, fece l'esperienza delle torbide lotte sociali; la generazione che tentò invano di sbarrare la via al fascismo totalitario, battendosi nelle file del *Partito Popolare Italiano* per la libertà contro la dittatura; e intuì il disastro, senza riuscire, per la disparità delle armi, a scongiurarlo.

L'altra generazione è quella dei giovani che attraversarono il ventennio fascista senza contaminarsi, serbandosi nel cuore ribelli al regime oppressore, stringendosi sui margini della torbida fiumana per non lasciarsi trascinare dalla corruzione e preparandosi in opere di cultura e di fraternità sociale ai giorni della immancabile ripresa.

La tradizione

Queste due generazioni, la più giovane e la più anziana, sentono sempre viva ed operante in loro la tradizione di quel movimento di idee e di fatti, sorto alla fine del sec. XIX, che in Italia si chiamò prevalentemente *democratico-cristiano* (mentre altrove, specie nei paesi austriaci, si disse cristiano-sociale). E' questa una tradizione che ad ogni svolta della storia si rinnova e si aggiorna, che tiene conto dell'esperienza sociale e cammina con essa, un'idea che si veste della realtà dinamica per dominarla, un fermento che attingendo alla perennità delle sue fonti, dà vita a nuove forme sociali, diventa il lievito di una nuova economia e germina profondi rivolgimenti politici.

Centro di attrazione

La salvezza della Patria esige che su questa base le due generazioni fondino i loro sforzi ricostruttivi e la loro unione diventi il *centro* che attragga il massimo numero di energie valide e sane, provenienti anche da altre correnti; e siano pur uomini che, nelle presenti angustie abbiano sentita per la prima volta la vocazione sociale. Dalla tendenza realistica di adeguare i propri sforzi alle esigenze dei tempi e alle necessità del popolo italiano, nascerà quel programma concreto di riforme che dovranno attuarsi nello Stato di domani. Ma già ora, perché la solidarietà di chi ci segue sia efficace e resista alle dure prove dell'avvenire, essa deve poggiare su alcuni punti fondamentali che s'ispirano ai nostri principi o sono conclusioni di un'esperienza sociale, economica e politica, ormai secolare. Essi, in termini generici, si possono formulare come segue.

I - Primato della coscienza morale

Le riforme politiche, sociali ed economiche, le garanzie costituzionali, i controlli amministrativi, le stesse sanzioni penali restano inefficaci se non è viva ed operante *la coscienza morale*. Il carabiniere, il finanziere, il revisore, il giudice non bastano a frenare e sopprimere la corruzione. Bisogna che controllori e controllati, custodi e custoditi, governo e governati si sentano responsabili innanzi al supremo Creatore e Moderatore di tutte le cose. I conflitti sociali non si possono comporre senza il senso di fraternità che è fermento della civiltà cristiana; i patti internazionali sono carta straccia, se non hanno la salvaguardia della coscienza morale. La libertà politica d'un popolo soccombe se non è accompagnata dai freni di una vita morale, perché il governo, se tali freni non agiscono sarà indotto, per attuare le sue riforme ad una costrizione eccessiva, e perfino ad una dittatura ferrea e sanguinaria.

L'efficacia delle riforme statali è vincolata al miglioramento del costume. Per questo lo Stato democratico, il quale contro ogni intolleranza di razza e di religione, si fonda sul più riguardoso rispetto alla *libertà delle coscienze*, ha particolare interesse che le forze spirituali possano conservare e alimentare nel popolo la linfa vitale della civiltà cristiana, che la voce del romano Pontefice possa risuonare liberamente nel mondo e che la *pace fra Stato e Chiesa*, raggiunta e codificata nei Trattati del Laterano, costituisca una pietra basilare anche dell'Italia di domani.

II - La ricostituzione dello Stato democratico

E' ormai convenuto che il problema istituzionale verrà deferito a una consultazione popolare, da indirsi dopo la guerra. Il popolo italiano attende che questo suo diritto di autodecisione sulla forma del regime non gli venga sottratto nè pregiudicato con unilaterali interventi.

Mentre la guerra dura, predomina su tutto la legge suprema dell'unità, nè per parte nostra intendiamo anticipare discussioni che potrebbero incrinarla.

Ma se non sulla *forma*, certo sulle *essenziali caratteristiche* del nuovo Stato democratico l'impegno dei democratici cristiani dovrà essere fin d'ora chiaro e preciso.

L'essenza del regime democratico

La molteplice esperienza mondiale degli ultimi 150 anni ha portato alla conclusione che il metodo più adatto alle presenti condizioni

della convivenza umana è il *metodo della libertà;* e il rispetto del metodo della libertà dovrà essere quindi il segno di riconoscimento e l'impegno d'onore di tutti gli uomini veramente liberi. Ne è anche risultato che il miglior sistema politico ci è dato da una democrazia rappresentativa fondata sull'uguaglianza dei diritti e dei doveri. Nè partito unico, nè cesarismo plebiscitario, nè monarchia reazionaria, nè repubblica dittatoriale, nè oligarchia dei ricchi, nè la dittatura dei proletari. Un unico esercito che dipende dal governo, e che non potrà essere mandato in guerra, senza il consenso del popolo. Una Camera eletta a suffragio universale, senza il consenso della quale nulla d'importante potrà essere deciso. Accanto alla Camera dei deputati si costituirà, in sostituzione del Senato, un'Assemblea rappresentativa degli interessi organizzati, prevalentemente eletta dalle rappresentanze del lavoro e della professione. Bisognerà cercare mezzi e modi per ottenere un governo forte e stabile e per salvaguardare la Costituzione da colpi di mano, che venissero dall'alto o dal basso (*Corte Suprema di Giustizia*).

Lo spazio vitale del cittadino

Oltre la netta distinzione dei poteri, lo Stato democratico dovrà rispettare i diritti naturali dell'uomo e della famiglia e considerare le autonomie locali, sindacali, culturali ed economiche come lo spazio vitale del cittadino.

Le Regioni

Per eliminare i pericoli dell'accentramento converrà costituire finalmente le Regioni quali enti *autonomi*, rappresentativi e amministrativi degli interessi professionali e locali e come mezzi normali di decentramento dell'attività statale.

Il corpo rappresentativo della Regione si fonderà prevalentemente sull'organizzazione professionale.

Dal libero sviluppo delle energie regionali e dalla collaborazione tra le rappresentanze elettive e gli organi statali risulterà rinsaldata la stessa unità nazionale. Nell'ambito dell'autonomia regionale troveranno adeguata soluzione i problemi specifici del Mezzogiorno e delle Isole.

Organizzazione del lavoro e della professione

Importantissima sarà la ricostruzione delle organizzazioni sindacali. Pensiamo che essa potrà avvenire secondo le seguenti linee: i lavoratori, come tutte le altre categorie, godranno piena libertà di

riunione e di associazione. Tuttavia, per regolare i contratti collettivi e i conflitti di lavoro (arbitrato) e per rappresentare gli interessi della categoria in confronto dello Stato e degli Enti pubblici, saranno creati *organismi professionali di diritto pubblico*, comprendenti, per iscrizione d'ufficio, tutti gli appartenenti alla categoria (lavoratori, tecnici, imprenditori), i quali eleggeranno col sistema proporzionale i loro organi direttivi. Le rappresentanze regionali, nominate prevalentemente da tali organismi, eleggeranno infine i membri della seconda Assemblea nazionale (Senato). In questo sistema ai tecnici, elemento di mediazione, e di competenza, dovrà essere assicurata una influenza adeguata alla loro importanza e alla loro funzione. Così le forze del lavoro, riunite per gruppi d'interesse e professioni (agricoltura, industria, commercio, ecc.) a mezzo del suffragio economico integreranno il suffragio politico senza assorbirlo e diventeranno lo strumento propulsore della nuova economia.

III - La nuova economia sociale

La nuova economia si muove tra due poli: la libertà, diritto dell'uomo, e la giustizia sociale, missione dello Stato.

Ovunque la naturale tendenza a costituire la proprietà coi frutti del proprio lavoro, la libera iniziativa e la concorrenza tra le singole imprese esercitino una funzione utile al bene comune, lo Stato si limiterà a tutelare, promuovere, integrare.

E' questa in Italia la vasta zona della piccola e media industria, del piccolo e medio commercio: è dunque il caso della maggioranza delle famiglie e delle aziende italiane. Qui lo Stato interviene a favorire e consolidare la piccola proprietà e la piccola azienda, con facilitazioni fiscali e giuridiche, col consentire consorzi e associazioni di capitali, col promuovere la cooperazione di consumo, di compravendita e di produzione, coll'organizzazione del piccolo credito; ma soprattutto col difendere questa zona libera contro le tendenze al monopolio della grande industria e le ambizioni imperialistiche della plutocrazia capitalistica.

Ed ecco il punto, ove libertà e giustizia sociale convergono allo stesso fine.

Giustizia sociale e diritto al lavoro

Dall'universale riconoscimento del *diritto al lavoro*, che in un celebrato messaggio al mondo della più alta autorità spirituale ebbe la sua massima sanzione, deriva che compito primario della politica eco-

nomica deve essere quello di garantire a tutti *la possibilità del lavoro*, cioè un'occupazione remunerata sulla base del minimo di sussistenza.

Lavoro e occupazione per tutti deve essere la nostra parola d'ordine e la meta dello Stato, il quale per raggiungere tale fine dovrà fare appello a tutte le forze sociali e a tutte le risorse economiche.

Abolizione del proletariato

Il minimo di sussistenza va inteso molto largo, tale cioè non solo da far fronte ai bisogni quotidiani del lavoratore, ma di permettergli anche di crearsi una proprietà personale (casa, orto familiare, risparmi trasmissibili), sì che scompaia il tipo del *proletario*, dell'operaio cioè, del contadino o dell'impiegato che altro non possiede se non le braccia e la prole. I mezzi proposti dagli esperti sono vari: alla base il giusto *salario familiare*, poi provvidenze per la casa e molteplice assistenza sociale contrattualmente garantita; più estesa adozione dei cottimi nei vari reparti e diretta partecipazione dei lavoratori e degli impiegati agli utili dell'impresa.

Più oltre va la tendenza *all'azionariato* operaio, cioè, per dirla in termine volgare e approssimativo, alla mezzadria industriale: il quale sistema trova specie in alcuni amici dell'alta Italia, salariati e imprenditori, degli apostoli convinti, mentre altri sono meno certi della sua efficacia o per lo meno dubitano della possibilità di applicarlo su vasta scala. Quale che possa essere la migliore soluzione tecnica nei diversi rami di produzione e nelle varie circostanze di tempo e di luogo, *la partecipazione dei lavoratori all'impresa* rimane una meta degna dei nostri sforzi più costanti, poiché si tratta di elevare i salariati all'autonomia e alla responsabilità di comproprietari.

Contro la plutocrazia

Ma la giustizia sociale vuole anche l'eliminazione delle eccessive concentrazioni della ricchezza, le quali costituiscono un feudalismo finanziario, industriale e agrario che ostacola la diffusione della piccola proprietà privata e insidia lo sviluppo di un popolo libero.

Tale eliminazione, oltre che con leggi speciali sui sopraprofitti di guerra e sugli illeciti profitti di regime, dovrà raggiungersi:

a) mediante una severa *politica fiscale* che gravi in forma progressiva specie sui redditi non reinvestiti produttivamente e sui capitali non applicati al fatto produttivo. In generale, unificate le imposte e semplificato il sistema di accertamento, il criterio della progressività, coll'esenzione delle quote minime costituirà il pernio fondamentale del sistema tributario;

b) mediante una lineare *politica economica* che investa l'agricoltura, l'industria, il credito, il commercio e miri a sprigionare dalle categorie lavoratrici e dai ceti medi il massimo numero possibile di energie autonome e ricostruttive.

Riforme nell'industria

Le riforme essenziali riguardano l'industria e l'agricoltura.

La politica economica:

1) promuoverà la massima diffusione della *libera concorrenza* in tutti i settori produttivi, nei quali per il carattere e la molteplicità delle imprese sia da presumere la tendenza dei prezzi a livellarsi sui costi;

2) controllerà fermamente tutte le coalizioni di imprese che tendono a regolare il mercato e le imprese singole che mirino a conquistare *posizioni monopolistiche.*

Tutta questa zona economica non può più essere considerata di esclusivo interesse privato, ma va regolata con mezzi più elastici e adeguati che vanno dalla manovra doganale a quella del credito, dal controllo di nuovi impianti alla gestione mista. Nei casi più gravi, da valutarsi singolarmente dal punto di vista tecnico-economico, si adotteranno forme di proprietà collettiva o mista; si passerà cioè alla *socializzazione* di determinate imprese a carattere prevalentemente e fatalmente monopolistico. A tale riguardo, esemplificando, si citano comunemente, oltre i servizi pubblici, l'industria elettrica, l'industria siderurgica e metallurgica, l'industria mineraria, i trasporti marittimi e aerei di linea, la grande industria chimica, qualche settore della grande industria meccanica e navale.

Questa politica economica sarà naturalmente unitaria nella sua impostazione, ma nella sua esecuzione dovrà essere largamente decentrata e contare sulla collaborazione degli organismi sindacali-professionali, altrove descritti.

E' questa una zona di economia sociale che offre alla classe lavoratrice e impiegatizia larghe possibilità di graduale elevazione. Perciò si dovrà dare il massimo incremento all'*istruzione tecnico-professionale* per giovani operai e contadini, per specializzati e capo-tecnici; si favoriranno le scuole aziendali e interaziendali e le stesse organizzazioni professionali dovranno, con numerose borse di studio, rendere accessibile ai figli meritevoli di lavoratori, piccoli impiegati e contadini, la scuola media e in particolare la scuola specializzata.

Una scuola superiore, atta alla formazione di tecnici dirigenti, preparerà i quadri più elevati della nuova economia.

Riforme nell'agricoltura

Le speranze della rinascita si fondano in prima linea su una classe libera e sana di contadini. Ogni sforzo deve essere fatto, ogni provvedimento deve essere preso per irrobustire la struttura e migliorarne la condizione.

In Italia i braccianti sono assolutamente troppi. *Anche i proletari della terra devono scomparire* e trasformarsi gradualmente in mezzadri e proprietari, ovvero, quando ragioni tecniche lo impongano, in associati alla gestione di imprese agricole a tipo industriale. Salvi i necessari riguardi alla produttività e alle esigenze della conduzione, bisognerà quindi promuovere il *riscatto delle terre da parte dei contadini* con una riforma terriera che limiti la proprietà fondiaria per consentire il rafforzamento della categoria dei piccoli proprietari. L'attuazione di tale riforma con i criteri più appropriati ai luoghi, alle condizioni e qualità dei terreni e agli assetti produttivi, sarà uno dei compiti fondamentali delle rappresentanze delle Regioni.

Sarà assicurato in ogni caso ai lavoratori agricoli il diritto di prelazione con facilitazioni fiscali e finanziarie per l'acquisto e la conduzione diretta dei fondi.

Nel complesso quadro delle riforme agrarie la colonizzazione del latifondo dovrà trovare finalmente la sua effettiva attuazione.

Uno studio a parte meriteranno le riforme da introdursi nelle *Assicurazioni sociali* che vanno decentrate e appoggiate all'organizzazione del lavoro, nelle banche e in alcuni Istituti parastatali che vanno indirizzati a realizzare una migliore distribuzione della ricchezza e ad impedirne il concentramento in poche mani.

IV - Provvedimenti d'emergenza

Ma disgraziatamente il lavoro che si impone prima di ogni altro sarà domani non tanto quello di riformare e migliorare, quanto quello di rifare le stesse nostre basi di sussistenza e di mantenere e ravvivare la nostra compagine per condurre a buon fine la guerra.

Converrà difenderci contro il caos sociale e l'anarchia amministrativa, risolvere il problema monetario, premunirci contro la fame e la miseria, rifare le nostre scorte di viveri, di carbone, di carburante, di fertilizzante e delle più necessarie materie prime per rimettere in moto le industrie, rinnovare il nostro patrimonio zootecnico, e soprattutto ricostruire il sistema dei trasporti, ripristinare cioè le attrezzature portuali, le linee ferroviarie, i ponti e le strade, riparare gli impianti elettrici, le officine del gas, gli acquedotti, provvedere al-

l'immenso materiale rotabile che è andato perduto. Di fronte a tali compiti elementari è naturale che il prossimo governo politico sarà un *governo di guerra e di emergenza* e che i partiti (fatalmente troppi) cerchino, per costituirlo, e sostenerlo, la comune risultante delle loro direttrici.

Lealtá politica

E' pur ovvio in tanta comunanza di avverse vicende che, anche al di fuori delle necessità di governo, si accentuino gli avvicinamenti e le convergenze; *ma vige sempre per tutti l'obbligo morale della probità verso se stessi e il pubblico.* Altro è mettersi d'accordo su determinati provvedimenti di socializzazione, altro sarebbe con patti generici lasciar credere che il marxismo socialista non sia diviso dalla Democrazia Cristiana che da pregiudiziali, più o meno «*in soffitta*»; altro è camminare assieme per una prima ricostruzione democratica, altro sarebbe confondere la democrazia popolare colla dittatura di classe.

Il tempo cammina, e uomini e partiti si muovono e si evolvono con esso. Auguriamoci che la spinta unitaria, impressa dalla dura prova, diventi una forza costante anche nell'ulteriore sviluppo dello stato democratico. Noi intanto, amici democratici cristiani, prepariamoci a dare alla Patria quel nostro particolare contributo che è caratterizzato dalle nostre origini e dalla tendenza costruttiva.

Lavoriamo in profondità, senza ambizioni particolaristiche, con alto senso del dovere, non curandoci delle *accuse di essere troppo a destra o troppo a sinistra,* secondo il linguaggio convenzionale della superata topografia parlamentare. In realtà ogni partito realizzatore sta al *centro, fra l'ideale e il raggiungimento,* fra l'autonomia personale e l'autorità dello Stato, fra i diritti della libertà e le esigenze dela giustizia sociale.

Distinzioni e limiti

E a proposito di lealtà e di chiarezza, è forse anche il caso di avvertire che per un partito esiste pure un problema di distinzioni e di limiti. Il partito è uno strumento organizzativo atto a fungere su di un solo settore nella nostra comunità nazionale, quello dello Stato. E come per noi democratici cristiani lo Stato è l'organizzazione politica della società. ma non tutta la società, così il partito è un organismo limitato che non ha da proporsi di fare o innovare in tutti i campi, perché è consapevole che altri organismi sociali agiscono nello stesso tempo e nello stesso spazio su diversi piani; al di fuori

e al di sopra, come la società religiosa, cioè la Chiesa colle sue forze spirituali e organizzative (Azione Cattolica); al di sotto, come le società scientifico-culturali e le società economiche colle loro autonomie e colle loro leggi. Ecco perché, a differenza di chi nello Stato vede un mito che assomma, sostituisce e incentra tutte le fedi e tutte le forze sociali, noi non ci presentiamo come promotori integralisti di una palingenesi universa, ma come portatori di una propria responsabilità politica specifica ispirata sì al nostro programma ideale, ma determinata anche dall'ambiente di convivenza in cui esso deve venire attuato. Ed ecco anche perche, pur confessandoci debitori verso i principi di rinnovamento civile, insegnatici dalla scuola cattolico-sociale e riaffermati con luminoso vigore nel messaggio pontificio al mondo nel Natale 1942, noi evitiamo dichiarazioni esibizioniste, che paiano metterci sullo stesso piano di recenti esperienze o proclami, sfruttatori del cattolicismo come strumento di governo, o possano darci l'aria di vantare o pretendere sul terreno delle attuazioni politiche la rappresentanza, ufficialmente delegata, di tutti i cattolici italiani.

Crediamo lecito pensare che la nostra condotta in tanti anni di vita pubblica o (parlando anche per i più giovani) la nostra coscienza formata spiritualmente nelle associazioni cattoliche non lascino dubitare che anche nell'azione politica futura ci proponiamo di dare a Dio quel ch'è di Dio e a Cesare quel ch'è di Cesare.

V - Il nuovo ordine internazionale secondo giustizia

Il popolo italiano, al quale — come statisti inglesi e americani hanno solennemente ammesso — non sono imputabili le imprese di conquista mussoliniane e che oggi, a mano a mano che riprende la libertà di decisione, entra in linea cogli Alleati, intende impegnarsi in questa guerra, non solo per liberare il suo territorio, ma anche per partecipare alla costituzione del nuovo ordine internazionale.

Infatti, nonostante qualche voce contraria, noi speriamo che il mondo anglosassone vorrà promuovere anche nella vecchia Europa una zona di pacifica solidarietà fra popoli eguali contro la guerra e il diritto del più forte.

Lo speriamo, perché il Commonwealth britannico è una magnifica prova del come numerosi popoli e territori possano star uniti in reciproca libertà, senza far appello alla forza armata e l'Unione Panamericana dimostra anch'essa che gli Stati del Nord hanno potuto ottenere un influsso direttivo sulle due Americhe, senza opprimere

gli Stati minori e resistendo alla tentazione della conquista militare. Di tal maniera milioni e milioni di uomini sono protetti con mezzi pacifici contro il disastro delle guerre, o almeno contro la frequenza di esse. Questo metodo della libertà nei rapporti interstatali è in stretto nesso col metodo della libertà attuato dagli anglo-sassoni col regime politico interno, per cui la nostra lotta contro il fascismo e il totalitarismo statale è la stessa lotta che si combatte contro il militarismo imperialista e in favore di un ordine pacifico internazionale.

Italia democratica e pacifica

Anche l'Italia, ponte fra l'Europa centrale e il Mediterraneo, ristabilite la sua indipendenza e integrità nazionale, ritroverà la sua grandezza nella sua funzione di equilibrio e di mediazione fra tre importanti correnti umane: *il lavoro*, per mezzo della sua insopprimibile emigrazione, che ha già fecondato i campi e le industrie d'America; *la cultura*, a mezzo della sua trimillenaria civiltà, per cui l'Italia rimane nella storia il terreno più fecondo del genere umano; *la religione*, perché trecento milioni di cattolici guardano da tutti i Paesi del mondo a Roma, città sacra e sede del Sommo Pontificato. Gli anglosassoni e gli italiani sono dunque alleati naturali di una pacifica ricostruzione del mondo. Ma già nel 1926 il più illustre interprete del nostro pensiero, esule a Londra (1), avvertiva che il metodo della libertà doveva essere applicato anche ai rapporti economici. La politica della porta chiusa, del protezionismo doganale e del divieto d'immigrazione è un metodo di forza, non di libertà. La nuova politica inaugurata da Roosevelt alla vigilia della guerra e durante il suo corso ci fa sperare che il mondo anglosassone sia definitivamente guadagnato a questo indirizzo di solidarietà economica fra le nazioni ricche e le nazioni proletarie.

« Le esigenze di vita del popolo italiano — venne scritto nell'opuscolo sulle *Idee ricostruttive* — e la necessità di soddisfare con risorse naturali ai bisogni del suo eccedente potenziale di lavoro, richiedono che esso possa accedere alle materie prime a parità di condizioni con gli altri popoli, avere il suo posto nel popolamento e nella messa in valore dei territori coloniali, emigrare in dignitosa libertà e sviluppare senza arbitrari ostacoli i suoi traffici nel mondo ».

Anche gli anglo-americani, innanzi ai monumenti della nostra civiltà, trimillenaria in Roma, sentiranno il vasto respiro di quest'Ur-

(1) L. STURZO, *Italy and Fascism*, Faber and Gwyer, Londra, 1926.

be, madre del diritto e maestra un tempo nel governare il mondo e quando calcheranno il suolo, percorso sì da tanti Cesari trionfatori, ma imbevuto anche del sangue di milioni di martiri che per difendere la libertà di coscienza negarono a Cesare quel che era di Dio; suolo talvolta profanato dal tallone di tanti despoti barbari, ma riconsacrato dai Pontefici Romani che scacciarono gli invasori e rintuzzarono le offese in nome della civiltà e della dignità umana, allora avranno la sensazione che nessun'altra città al mondo porta, come Roma, scolpite sul suo volto marmoreo le fiere lotte sostenute per l'universalità dello spirito umano, per il trionfo del diritto, per la difesa del debole contro l'oppresso, per l'eguaglianza morale e civile di tutti gli uomini e di tutte le nazioni.

E se, attraversando il ponte che nell'anno del Giubileo calcò Dante, sognatore della Monarchia universale, s'accosteranno al Vaticano, ricorderanno che fu da quel colle che durante questa guerra risuonò più angosciato il richiamo alla fratellanza e al comune destino del genere umano. Fu di lassù che Pio XII lanciò le sue proteste contro il totalitarismo neopagano e rivendicò, contro gli imperialisti dello spazio vitale, *lo spazio vitale della persona e della famiglia;* fu di lassù che si fissarono i punti d'una pace giusta e in altri messaggi al mondo si segnarono i diritti e i doveri delle Nazioni e si indicarono i principi per ricostruire la Comunità internazionale.

Il popolo italiano, consapevole delle sue tradizioni, accoglieva religiosamente la voce del Capo della Cristianità, la sola che potesse osare, la sola che potesse rompere una barbara consegna d'incomprensione e di odio e invocava il giorno in cui, sia pure attraverso il sacrificio e il combattimento, potesse conquistarsi il diritto di collaborare con voi, o fratelli di tutti i continenti, alla costituzione del nuovo "ordine internazionale secondo giustizia"».

Gennaio 1944 DEMOFILO

24 Gennaio 1944 - Napoli

Comunicato della Democrazia Cristiana del Mezzogiorno

Il 27 gennaio, in preparazione del Congresso dei Comitati di Liberazione Nazionale delle provincie meridionali, si terrà in Bari un Congresso di delegati dei vari Comitati Provinciali della Democrazia Cristiana con l'intervento dell'On. Giulio Rodinò e di altri deputati del Partito Popolare.

Alcide De Gasperi

Linee programmatiche della Democrazia Cristiana

Amici!

Molti di voi, parecchi di voi, ricordano l'ultimo Congresso del Partito Popolare nel 1925: quella sala angusta e tetra in cui ci eravamo ricoverati per prendere le ultime risoluzioni di fronte alla dittatura ormai incontrastata[12]. Risoluzioni, se vi ricordate, che furono semplici, ma franche e decisive. Non c'era possibilità di agire e di reagire; c'era una sola possibilità: quella di affermare la propria indipendenza morale e di salvaguardare la libertà della propria coscienza.

L'ultima mia parola come Segretario del Partito fu questa: aspettate l'ora della giustizia, non disperate della libertà. Poi venne la distruzione del Partito, degli archivi, di ogni memoria scritta o stampata, perfino dei verbali, insomma di tutta l'attrezzatura del Partito, ma soprattutto la persecuzione dei capi: persecuzione che portò all'esilio, all'arresto, al confino ed in prigione.

L'ultima roccaforte fu l'Aventino. Poi il silenzio ed una triste lotta per l'esistenza personale e della propria famiglia. Quale era il nostro delitto? Avevamo fatto delle congiure? Avevamo forse attaccato l'autorità dello Stato? No! La nostra colpa, che ci si rimproverava sempre, era quella di avere nel Congresso di Torino[13], senza attaccare la coalizione governativa, proclamato la difesa assoluta della libertà.

Nel periodo che seguì, la nostra attività all'interno doveva essere molto limitata: cercare di influire sugli organi di stampa amici o nei circoli cattolici perché questi nella loro massa almeno non si lasciassero attrarre in equivoci; poi discussioni in piccoli gruppi per aggiornare il nostro vecchio programma,

(12) Il quinto ed ultimo Congresso Nazionale del PPI si svolse a Roma, dal 28 al 30 giugno 1925, nei locali di via Monte della Farina. Segretario del Partito, dopo le dimissioni di Sturzo (10 luglio 1923) e il «triumvirato» Rodinò-Gronchi-Spataro, era dal 20 maggio 1924 Alcide De Gasperi.

(13) Il quarto Congresso Nazionale del PPI si tenne a Torino, dal 12 al 14 aprile 1923. Nell'ordine del giorno De Gasperi si leggeva: «Il Congresso (...) approva la partecipazione dei popolari all'attuale Ministero (...), intendendo che la loro presenza possa e debba (...) assicurare le basi indefettibili di ogni ragione civile, la libertà e la giustizia».

sempre sperando che i conflitti al difuori venissero a rendere possibile un'azione all'interno. Sperammo nel '35; la nostra speranza riprese nel 1940 e allora cominciò l'attività più specificatamente cospirativa e lo sforzo di aggiornare il nostro programma nel contatto con i giovani. Mi ricordo il distacco, il profondo distacco dai metodi passati.

Il nostro programma

L'elaborazione programmatica dalla ripresa del Partito si continuò nelle Commissioni di studio presso la Direzione a Roma ed anche altrove, come a Milano, dove specie per merito del gruppo neo-guelfo[14] si studiò e si cercò di concretare programmi. Avemmo dei contatti nei momenti della clandestinità, e compilammo finalmente quelle *«Idee ricostruttive»* che dovevano «diventare nel tempo della ricostruzione le *idee-forza* che avrebbero animato la volontà libera del popolo italiano»[15], quando questo popolo avesse avuto la possibilità di attuarle.

Quando si dice che non abbiamo un programma o che non abbiamo fatto uno sforzo sufficiente per divulgarlo e chiarirlo, si dimentica che in questo lavoro iniziale noi non ci proponevamo un programma d'azione concreta, perché il campo d'azione non poteva essere definito; dovevamo fare come i seminatori: deporre nei solchi alcune idee fondamentali, che agissero poi presso gli amici nel campo concreto per trovare delle formulazioni corrispondenti alla realtà contingente.

Se io guardo il sommario di queste *«Idee ricostruttive»*, vedo in verità che tutte le questioni fondamentali sono state toccate, tutte le *idee-forza* sono state accennate. Le premesse indispensabili: la libertà politica e il regime democratico; le due Assemblee e dunque il problema bicamerale, l'organizzazione delle professioni e l'istituzione dell'Ente Regione, la Corte Suprema Costituzionale, i valori morali e la libertà delle coscienze, la giustizia sociale, concretata in problemi particolari per quel che riguardava l'industria e per quel che riguardava il proletariato agricolo; la libertà della media e piccola industria e dell'artigianato, l'ordinamento sindacale, che era fondamentale nelle sue strutture

(14) Il Movimento Guelfo d'Azione (e non neo-guelfo, che è storicamente altra cosa) faceva capo a Piero Malvestiti e Gioacchino Malavasi e operava dal 1928 soprattutto in Lombardia. Oltre ad essere l'unico gruppo cattolico organizzato dichiaratamente antifascista (i due esponenti citati furono arrestati e condannati a cinque anni di carcere), svolse un notevole lavoro di approfondimento ideologico, che si concentrò nei dodici punti del «Programma di Milano». Dopo i colloqui del 1942 con De Gasperi a Borgo Valsugana, il Movimento Guelfo decise di confluire nella nascente Democrazia Cristiana. (Per il testo del «Programma di Milano», vedi: *«Atti e documenti...»* cit., pp. 9-11).

(15) De Gasperi cita qui le prime righe del famoso documento, scritto a più mani da un gruppo di ex-popolari (del quale, oltre a lui, facevano parte Gonella, Gronchi, Bonomi, Campilli, Saraceno, Corsanego, Scelba, Spataro e altri), stampato come opuscolo e diffuso largamente sin dal 1943. In un secondo tempo, De Gasperi rielaborò il documento e lo fece pubblicare su *«Il Popolo»* (clandestino) del 12 dicembre 1943, con il titolo «La parola dei democratici cristiani» e la firma «Demofilo». Spesso i due testi, del resto abbastanza somiglianti, vengono confusi dagli storici, che attribuiscono erroneamente al solo De Gasperi le «Idee ricostruttive». Tutto ciò risulta anche dalla lettera (del 29 novembre 1943) scritta da De Gasperi a Gonella e riprodotta fotograficamente in: Guido Gonella, *«Con De Gasperi nella fondazione della DC»*, Ed. Cinque Lune, Roma 1978.

essenziali, già indicate; la rappresentanza di interessi, l'ordine internazionale secondo giustizia.

Lo sviluppo di questo programma, o di queste idee programmatiche, venne affidato alle Commissioni tecniche organizzate accanto alla Direzione. Voi ne troverete le conclusioni nei diversi Consigli Nazionali: è là che si elaborarono le formule e gli ordini del giorno che, dopo approfondita discussione, venivano accettati dagli organi direttivi del Partito [16].

Quindi non è esatta l'accusa che si fa alla Direzione, di non aver curato abbastanza la fissazione di un programma. E se ci sono stati dei difetti, delle mancanze, queste hanno riguardato non le idee, ma gli uomini, perché in verità voi potete discutere come meglio vi piaccia o vi è possibile, in un'Assemblea o nelle riunioni del Consiglio Nazionale o della Direzione: si trovano sempre delle formule concordate, ma non sempre gli uomini che le attuano. (*Applausi*). Oggi c'è una povertà generale di uomini direttivi in Italia. E c'è questa povertà anche nel nostro Partito. Questa è una conseguenza non di debolezza innata o in dipendenza delle idee, ma del lungo periodo di astinenza dalla vita politica.

Si aggiunga la limitatezza dei mezzi e degli strumenti. Si aggiunga la gravezza dei problemi di emergenza. Che cosa volete che avessero fatto questi pochi uomini che dovevano occuparsi di elaborare programmi ed insieme pensare all'avvenire, quando erano pressati tutto il giorno, pressati come lo sono tutt' oggi, dai problemi urgenti che bisogna risolvere? Come si fa a costruire per il futuro, quando tutto il giorno si è preoccupati del pane quotidiano? Come si fa a pensare allo Stato avvenire e alla forma e al modo della sua costruzione, quando si è talmente compressi che si può a mala pena pensare solo alle linee principali di questo lavoro, senza entrare nei dettagli? Ecco perché una qualche manchevolezza di elaborazione programmatica si può riscontrare nel nostro Partito.

Potete valutare la gravità dei problemi di emergenza, quando pensate che vi erano 7 milioni di italiani senza tetto, che vi era un terzo della rete stradale con 12 mila ponti da riparare, che vi era l'80 per cento delle linee ferroviarie da rimettere in attività, la marina mercantile distrutta, l'industria elettrica ridotta al 20 per cento. Quando questi organismi economici sono a terra, come volete che queste urgenze quotidiane e primarie, queste estreme necessità di ogni vita collettiva, non urgano talmente da assorbire quasi l'attività dei pochi uomini che sono chiamati a prendere risoluzioni e a farle eseguire?

Aggiungete l'occupazione degli Alleati, lo sconquasso morale che ha portato la guerra civile e che portano tutte le misure di epurazione, le Nazioni che ci premono su tutte le frontiere e vogliono falcidiare il nostro territorio, il problema delle riparazioni che ci mette in angustia, l'ordine pubblico e il disarmo

(16) Ricordiamo in particolare i documenti elaborati dalla «*Commissione per il lavoro e la previdenza sociale*» (11 novembre 1944), dalla «*Commissione per la politica estera*» (26 dicembre 1944 e 7 settembre 1945), dalla «*Commissione per le finanze e il tesoro*» (21 gennaio 1945), dalla «*Commissione per i problemi agricoli*» (6 luglio 1945). I documenti più importanti approvati dai Consigli Nazionali sono: «*Per uno Stato democratico*», «*Decentramento amministrativo e autonomie regionali*», «*Riforma agraria*» (Consiglio Nazionale del settembre 1944) e «*Democrazia politica e democrazia economica*» (Consiglio Nazionale del marzo 1945). Sugli uni e sugli altri riferisce «*Atti e documenti...*» cit.

che si dovrebbe fare e non è ancora fatto. Ecco tutto quello che impedisce ed ha impedito fino adesso una chiarezza cristallina e schematica di programmi.

L'attività del Partito

Questa mia è una nuda relazione. Debbo riferire sopratutto su quello che si è fatto, e posso affermare che, nonostante le deficienze che ho ammesso, si è però lavorato molto per lo sviluppo dei singoli capitoli programmatici. Vedete le pubblicazioni della nostra S.E.L.I.[17], le collane delle *«Idee e battaglie»*, dei *«Profili»*, dei *«Documenti»*, ma sopratutto gli opuscoli della Segreteria S.P.E.S.[18], opera preziosa diretta da uomini come Dossetti e Fanfani, ai quali non possiamo essere abbastanza riconoscenti. *(Applausi).*

E' uscito proprio in questi giorni il *«Dizionario sociale»* con 800 voci, 188 pagine e 60 collaboratori, e sono ormai 9 le *«Guide del propagandista»*, 3 i fascicoli dei *«Panorami»*, 3 quelli delle *«Riforme»*, 2 quelli dei *«Contraddittori»*, un numero non contato i manifesti, i volantini, gli opuscoli di propaganda per le due elezioni: quelle amministrative e le prossime politiche.

Abbiamo organizzato in questo periodo 4 Corsi di propagandisti centrali e 40 Corsi di propagandisti provinciali, e abbiamo avuto, dal 31 gennaio 1946, 600 propagandisti in funzione. Abbiamo organizzato 5.300 comizi. Sopratutto dovrei accennare alla felice iniziativa dell'amico Dossetti e dei suoi collaboratori, della *«Giornata di solidarietà»*. In essa si ebbero 5.000 discorsi, ed i fondi raccolti e destinati alle opere di pubblica assistenza raggiunsero la cifra di 300 milioni. Le borse di studio istituite per i figli del popolo ammontano a 578; i corsi per i reduci a 133.

Voi attenderete anche le cifre riguardanti il Partito. C'è qualcuno che vorrebbe nasconderle perché non sono mai corrispondenti al desiderio. E' probabile che oggi la cifra dei tesserati tocchi il milione e mezzo. Quando si fecero però le statistiche, eravamo ad 1.054.000 con 7.171 Sezioni. Di questa cifra, 253.000 sono donne. Le percentuali non sono naturalmente ancora sufficienti:

(17) La S.E.L.I. (Società Editrice Libraria Italiana) era stata fondata da Luigi Sturzo nel 1923 ed aveva ripreso l'attività all'inizio del 1945. Tra le sue prime iniziative, aveva bandito un concorso per una storia della DC (il premio fissato era di 50 mila lire), ma senza successo. Oggi, nel frattempo, la S.E.L.I. è scomparsa e il suo posto è validamente occupato dalla Casa Editrice Cinque Lune che, fondata da Amintore Fanfani nel 1954, già l'anno successivo riuscì a pubblicare una breve *«Storia della Democrazia Cristiana»*, di Vito G. Galati, pp. 132. Ma da allora, mentre questa è ormai esaurita e sarebbe del resto largamente superata, non è più stata pubblicata una storia — per così dire — «ufficiale» della DC. Auspichiamo da queste pagine che lo sforzo concorde delle Cinque Lune e della Spes nazionale possa presto colmare una così grave lacuna, che la periferia del Partito, a ragione, unanimemente deplora.

(18) Dopo che nell'aprile 1944 Angelico Venuti, nel luglio 1944 Giuseppe Fuschini e nell'agosto 1945 Piero Mentasti avevano ricoperto gli incarichi di responsabili della stampa e della propaganda del Partito, nell'agosto 1945 una circolare di Attilio Piccioni e il mese successivo una di Giuseppe Dossetti (ambedue Vice Segretari della DC) vennero a definire in forma moderna e funzionale la struttura della Spes e i suoi compiti: studi, propaganda e stampa. Già dall'ottobre 1945 risultava essere «Dirigente centrale dei servizi Spes il prof. Amintore Fanfani» (da *«Democrazia Cristiana»*, Bollettino della Direzione del Partito, n. 7, 1° novembre 1945, p. 2). Per una storia della Spes e dell'attività da questa svolta per delineare e trasmettere l'immagine del Partito e il suo messaggio politico, si veda: *«Parole e immagini della Democrazia Cristiana in quarant'anni di manifesti della Spes»*, a cura di Carlo Dané, Ed. B e B, Roma 1985.

nell'Italia settentrionale il 2,87 per cento della popolazione, nell'Italia centrale l'1,59 per cento[19]; quella del Regno in generale il 2,47 per cento.

Dobbiamo ammettere che il tesseramento non è ancora sufficiente; dobbiamo rilevare una deficienza di spirito organizzativo. Dobbiamo da qui, dalle aumentate cifre del presente, partire per una nuova campagna organizzativa. Noi abbiamo bisogno di scuotere, di dare il senso della responsabilità. Abbiamo anche bisogno, diciamo la verità, di fondi[20]. Non è possibile sopperire alle spese di un grande partito senza che questo senta il dovere di contribuire con un numero grandissimo di tessere. Non è con ciò che io voglia mettere il nostro Partito, cioè la sua efficacia reale, alla pari o al disotto di quella di partiti che hanno maggiori iscritti. Noi sappiamo che vi sono organizzazioni parallele alla nostra, che vi sono organizzazioni supplettive le quali possono sopperire alle mancanze delle organizzazioni dirette. Tuttavia è nostro dovere fare uno sforzo ulteriore.

Il lavoro compiuto dalle donne è stato notevolissimo[21]. Non accenno a quello durante la guerra civile o durante le ostilità, ma penso al periodo organizzativo dopo la Liberazione. Abbiamo avuto 83 Convegni provinciali, oltre al Convegno nazionale di Roma; circa 6.180 visite organizzative; 40 scuole di propaganda; 90 borse di studio e 4 periodici che manifestano le idee del Movimento femminile del Partito. E' impossibile accennare in questo momento alle numerosissime opere di assistenza che le organizzazioni femminili hanno promosso.

Bisogna ora vincere una grande riluttanza che vi è nel mondo femminile, specialmente nel Mezzogiorno, ad iscriversi, a prendere la tessera. Bisogna superare con grande impegno questa tendenza negativa, che è insita un po' nel costume e nelle tradizioni, del resto rispettabili.

Nel Movimento giovanile[22] abbiamo avuto: un Convegno nazionale, 13 Convegni regionali, 152 Convegni provinciali, centinaia di visite di propaganda. Una delegazione giovanile democristiana ha partecipato a Londra al Congresso mondiale della gioventù ed a Praga a quello internazionale degli universitari. I giovani hanno svolto una intensa attività sportiva, vincendo campionati periferici nelle squadre della «*Libertas*», il cui Centro nazionale è stato egregiamente diretto da Giammei.

(19) Nell'Italia meridionale il rapporto iscritti/popolazione era del 2,41 per cento.

(20) Per le elezioni amministrative e dell'Assemblea Costituente la DC aveva aperto una sottoscrizione nazionale. «*Il Popolo*» del 6 marzo 1946 scriveva in proposito: «Il nostro Partito non ha fondi segreti, non riceve finanziamenti. Per affrontare una spesa eccezionale come quella che esige una campagna elettorale condotta seriamente, deve chiedere aiuto ai suoi tesserati e ai simpatizzanti: lo capiscono tutti. E' quindi un dovere sostenere il Partito in questo particolare momento». E il 22 marzo informava invece: «Per le proprie esigenze organizzative, il PCI avrebbe acquistato a Roma tre grandi edifici. La sede centrale verrebbe sistemata in uno di questi, ancora in costruzione, situato in via delle Botteghe Oscure».

(21) Delegata nazionale del Movimento Femminile era dal 19 agosto 1944 Angela Maria Cingolani Guidi.

(22) Delegato nazionale del Movimento Giovanile era dal 19 agosto 1944 il dott. Giulio Andreotti.

La nostra stampa

Diciamo ora una parola sulla stampa, non perché abbia da rivelarvi molte cose, ma perché vorrei offrire l'occasione che le diciate voi nella discussione.

Nove sono i quotidiani e 80 i settimanali. Rivolgo un ringraziamento speciale ai direttori, ai redattori e ai lavoratori di questi giornali, che hanno fatto una buona battaglia, però devo dire che sono molto inquieto sullo sviluppo della nostra stampa. Credo che non sia possibile che continui la dispersione che si sta instaurando e ripetendo, nonostante la triste esperienza del passato. Credo che, quando sarà passato questo breve periodo transizionale, quando si ritornerà alle quattro pagine, il peso finanziario dei giornali sarà tale che, invece di giovare al Movimento, rappresenterà una palla di piombo ai piedi del Partito in marcia. Prego gli amici, non soltanto al centro ma anche alla periferia, di considerare bene questo pericolo.

Io riterrei necessario ricostituire una delegazione o un organo collettivo, il quale dia assistenza e coordinamento e, sopratutto, richiami gli amici alle esperienze fatte, affinché non s'incorra negli stessi errori. E' meglio che noi abbiamo il coraggio di affrontare questo problema nettamente e chiaramente: o il Partito, il che vuol dire *con le sue forze*, ha la possibilità di fondare un giornale e di mantenerlo, o altrimenti non bisogna prendere iniziative che non si possono sostenere o che, per sostenerle, convenga ad un certo momento ricorrere a fonti sospette. Questo deve essere un principio di moralità del Partito. *(Applausi vivissimi).*

L'unità sindacale

Avete avuto, voi sindacalisti, recentemente un Convegno, cui ho potuto assistere per qualche momento: ho avuto una impressione di forza, di organizzazione, di unità morale e politica, di unità di concezione sociale. Però voi stessi in questo Convegno avete ammesso le debolezze nostre[23] nel campo sindacale. Si dice: bisogna che il Partito faccia la parte sua; e questo è vero. Il Partito aveva deciso di costituire un *«Ufficio centrale sindacale»*, con Uffici provinciali o regionali; fino ad ora questa organizzazione non è stata attuata. Anche qui è la scarsità di uomini che l'ha impedito, non che ci mancasse la consapevolezza della necessità e dell'urgenza del problema.

Poi, è evidente che manca un coordinamento fra il movimento sindacale entro la Confederazione, le ACLI e l'ICAS[24]. Si era deciso di costituire un Comitato permanente; per diverse circostanze questo Comitato non è stato fatto.

(23) Così scrive *«Il Popolo»*. Nel mio *«I Congressi...»* cit. avevo creduto di dover correggere in «avete ammesso le debolezze *vostre*». Nel dubbio (che permane), riporto il testo alla versione originale.

(24) L'ICAS era l'Istituto Cattolico di Attività Sociale, costituito dall'Azione Cattolica nel 1925 e diretto da Ludovico Montini, Luigi Colombo, Girolamo Lino Moro e padre Giovanni Balduzzi. Nel 1943 la direzione passò a Vittorino Veronese, che chiamò come collaboratori alcuni esponenti del Movimento laureati cattolici e con questi promosse gli incontri di Camaldoli dai quali scaturì l'omonimo «Codice». L'ICAS fu in parte promotore della costituzione delle Acli, del Cif, dell'Ucid, della Confederazione cooperative, ecc., e svolse un'importante azione formativa attraverso le «Settimane Sociali» e con la rivista *«Orientamenti sociali»*.

Ma bisogna farlo, perché non è possibile che queste forze che confluiscono al medesimo scopo, non scambino tra loro le informazioni necessarie.

Fedeltà all'unità sindacale, sì. Ma questa fedeltà è possibile solo a condizione che la fusione nella Confederazione non sia subordinata a programmi e direttive di partiti. *(Applausi vivissimi).*

In secondo luogo, questa fedeltà si può attuare e mantenere ad un'altra condizione: che i nostri amici assumano figura propria, anche esternamente, in modo che il nostro concorso alla linea mediana sia un'attività manifesta anche al pubblico. E questa manifestazione, questa rivelazione di una personalità specifica è possibile solo se si manifesta in una collaborazione con gli organi tecnici del Partito e con le altre associazioni alle quali ho accennato, collaborazione che si deve manifestare sopratutto negli organi di stampa. Non è possibile che le cose continuino così nel giornale *«Il Lavoro»! (Applausi).*

Questo che attraversiamo è un periodo di transizione, ma bisogna che fin d'ora si rivendichi come mèta il riconoscimento giuridico dei Sindacati. Noi non lasciamo cadere la tendenza fondamentale e costitutiva del nostro Movimento democratico cristiano, cioè che ci sia una organizzazione di diritto pubblico (organizzazione che comprenda tutti i lavoratori e aperta a tutti) per quanto è essenziale del Sindacato e sopratutto per quanto riguarda i contratti collettivi, e che per il resto ci sia possibilmente una pluralità di cooperazione sia riguardo il collocamento, come per la previdenza sociale e l'assistenza in genere dei lavoratori.

Se vogliamo salvare l'unità sindacale e renderla efficace, dobbiamo limitarla a quello che c'è di comune e non è in discussione fra le varie correnti.

Le vittime della lotta politica

Questa mattina avete commemorato i caduti della lotta partigiana. Sento il dovere di ricordare qui le vittime cadute nella lotta politica. *(I congressisti si alzano in piedi).*

Settembrino Penna, di anni 18, aveva preso parte alla guerra partigiana contro i tedeschi ed i fascisti. E nella sua cittadina di Roccaforte del Greco, in provincia di Reggio Calabria, era tra i più attivi democratici cristiani. Mentre partecipava alla ricerca del colpevole di un delitto insieme ad altri partigiani e ad alcuni carabinieri, venne ucciso da una sparatoria partita dalla casa dell'ex sindaco comunista del paese, che con i suoi fratelli, ricercato appunto per tale delitto, si era barricato nella sua abitazione. Il giovane si spegneva il 12 marzo 1945.

Nello stesso periodo veniva assassinato in una vicina frazione del Comune di Caulonia ad opera di squadristi rossi il parroco Don Amato, a motivo della sua attività religiosa e sociale. Il parroco Amato era un esemplare sacerdote, stimato da tutti per la sua attività antifascista e per il suo apostolato benefico.

Dottor Emilio Zavattaro, Segretario della Sezione della Democrazia Cristiana ad Anzola Emilia: veniva ucciso ai primi di febbraio a tradimento, mentre girava per le campagne per svolgere la sua attività, da due sicari mascherati che riuscivano poi a dileguarsi. Il dottor Zavattaro era un giovane professioni-

sta molto stimato, e nella zona dove i rossi avevano creato un'atmosfera intollerabile di terrore con violenze e sopraffazioni, si prodigava impavido per l'idea, noncurante delle minacce di morte che più volte gli erano state fatte.

Ad Andria, il 7 marzo veniva consumato un altro orrendo delitto contro due attive militanti dell'Azione Cattolica e del Movimento femminile della Democrazia Cristiana: le sorelle Stefania e Vincenza Porro, di anni 54 e di anni 60. Erano due nobili figure, dedite alle opere benefiche e, fra l'altro, non soltanto avevano dato un milione per l'erezione della nuova Chiesa, ma sussidiato numerose istituzioni assistenziali della città e aiutato con centomila lire la locale cooperativa edilizia diretta da elementi comunisti. Durante episodi rivoltosi accaduti ad Andria, mentre l'on. Di Vittorio teneva un comizio sulla piazza del Municipio vennero sparati dei colpi di fucile. Dalla folla dei comizianti alcuni gruppi si avventarono contro la casa delle sorelle Porro, che in quel momento stavano recitando il Rosario. Le due donne, malmenate a sangue e trascinate per le vie, furono sottratte, orrendamente ferite e agonizzanti, alla furia degli energumeni imbestialiti e vennero condotte all'ospedale, dove si spensero. I due cadaveri delle poverette dai rivoltosi furono portati durante la notte sulla piazza e i delinquenti volevano bruciarli, e soltanto l'intervento di Di Vittorio riuscì ad impedire lo scempio. Dopo la morte orrenda delle due sorelle Porro venne sparsa sinanche la calunniosa voce che esse detenevano in casa una valigia piena di bombe a mano, ma le indagini accertarono che la valigia conteneva invece ricordi personali delle disgraziate, mentre fu pure accertato che le due vittime innocenti, come altre due loro sorelle anch'esse percosse a sangue e gravemente ferite dai rivoltosi, erano completamente estranee alla sparatoria che aveva disturbato il comizio comunista.

A Riesi, in provincia di Caltanissetta, ultimo della serie dei Caduti della Democrazia Cristiana nella lotta politica è stato l'attivissimo organizzatore operaio Giuseppe Lo Grasso, ucciso a tradimento dal militante comunista Pietro Di Bilio, durante la giornata elettorale amministrativa del 17 marzo '46, con un colpo di rivoltella sparatogli alla schiena mentre assisteva ad un comizio illegalmente indetto dagli stessi comunisti locali per esercitare intimidazione onde impadronirsi con la forza del Comune. L'omicida, tratto in arresto, ha pienamente confessato il suo delitto, confessando pure che insieme ad alcuni altri suoi compagni, anch'essi assicurati alla giustizia, avevano complottato in un'apposita riunione di compiere delle violenze intimidatorie contro i partiti avversari.

Non voglio davvero imputare questi fatti — dovuti ad iniziativa della periferia — alla responsabilità ufficiale dei partiti, ma è fuor di dubbio che essi costituiscono un insegnamento e pongono gravi problemi.

Amici miei, c'è qualcuno che dice: «E' meglio queste cose non pubblicarle... (*si grida:* «No, no!»), perché si intimidiscono i nostri e si urtano gli altri». (*Si grida ancora:* «No, no!»). Sono d'accordo su questa vostra energica reazione, comunque io lo faccio, e lo faccio non per rimproverare i nostri avversari, perché questo è contro il nostro proposito. Nessuna rappresaglia, nessun risentimento, però un monito, ché se noi abbiamo potuto tollerare queste vittime, non intendiamo piegarci ad intimidazioni. (*Applausi vivissimi. Si grida:* «Viva

la libertà! Gloria ai Caduti della Democrazia Cristiana!»). Io spero che non vi sia bisogno di nessuna reazione da parte nostra, perché il Governo avrà i mezzi necessari per impedire qualsiasi atto di violenza. Ma monito, in ogni modo, ché noi non abbiamo nessuna intenzione di tollerare intimidazioni, né da sinistra né da destra[25]. (*Si grida:* «Basta con le violenze! Vogliamo la libertà dei comizi!». Se c'è ancora qualcosa che turba la nostra speranza di una decisione serena e libera, sono proprio queste voci intollerabili di armi e di armati.

Prima e dopo il 25 luglio

Passiamo all'argomento che più interessa questo Congresso. Non entro nel merito delle relazioni affidate a Gonella o a Piccioni, però è mio compito di farvi un po' la storia della nostra tendenza e spiegarvi le nostre responsabilità, la parte che abbiamo avuta nella preparazione della Costituente e del Referendum.

Un giornale di destra[26] ha chiesto ripetutamente che il Governo pubblichi i documenti del 25 luglio e i documenti riguardanti i giorni immediatamente prima di questa data. Ora, per quanto riguarda i documenti devo dire che io non ne possiedo nessuno[27].

Senza dubbio prima del 25 luglio da parte di quel piccolo Comitato che fu il primo nucleo del Comitato di Liberazione centrale, composto sopratutto dai membri che erano permanentemente a Roma, si fecero dei passi per influire sopra la decisione del Re. Era nostro dovere continuare l'opera che avevamo iniziato al tempo dell'Aventino. Si cercava di persuadere il Re che conveniva rovesciare Mussolini, interrompere e rovesciare la guerra. Insistenze vennero fatte direttamente dall'on. Bonomi. Io non ebbi nessun contatto, tuttavia autorizzai ripetutamente Bonomi a dichiarare che io ed i miei amici avremmo appoggiato un Governo che si proponesse la cacciata di Mussolini e la dichiarazione di guerra alla Germania, e che saremmo stati pronti ad assumere tutte le responsabilità ed i rischi del colpo di Stato.

(25) Non tutti sanno o ricordano che sei mesi prima (il 2 ottobre 1945) lo stesso De Gasperi era stato oggetto di un attentato: mentre si stava recando a Palazzo Chigi, gli veniva sparato contro un colpo di rivoltella, che forava un vetro dell'auto ma lasciava illesi sia lui che l'autista. La Direzione del Partito condannava il grave fatto ed esprimeva a De Gasperi «le felicitazioni più vive per lo scampato pericolo»; questi rispondeva che non bisognava drammatizzare per «un piccolo infortunio sul lavoro, rimasto senza conseguenze». Per un'ampia documentazione sull'episodio, si veda: «Un piccolo infortunio sul lavoro», di Carlo Dané, in *La discussione* n. 1048, 9 dicembre 1974, p. 14.

(26) Si tratta di *«Italia Nuova»*, che aveva avanzato questa richiesta in due articoli: *«Pescara»* (2 aprile 1946) e *«Il Governo risponda»* (4 aprile 1946), ambedue a firma *«Scrutator»*.

(27) Per una migliore comprensione degli avvenimenti qui sinteticamente ricordati da De Gasperi, ricordiamo le date principali: 25 luglio 1943, caduta del fascismo e I Governo Badoglio; 8 settembre 1943, armistizio e trasferimento del re e del Governo a Brindisi; 13 ottobre 1943, dichiarazione di guerra dell'Italia alla Germania; 22 gennaio 1944, sbarco alleato ad Anzio; 28-29 gennaio 1944, Convegno dei CLN a Bari; 10 febbraio-15 agosto 1944, spostamento della sede del Governo da Brindisi a Salerno; 27 marzo 1944, rientro di Togliatti in Italia e «svolta di Salerno»: collaborazione con la monarchia e rinvio della questione istituzionale alla fine della guerra; 21 aprile 1944, II Governo Badoglio, con i sei partiti del CLN; 4 giugno 1944, liberazione di Roma; 10 giugno 1944, I Governo Bonomi; 12 dicembre 1944, II Governo Bonomi.

Queste nostre pressioni, che confluivano con pressioni che venivano da altre parti, come sapete ormai dalla storia, ottennero un certo effetto, ma non un effetto completo: ottennero l'effetto del colpo di Stato, ottennero che la Corona, fidandosi sulla forza dei carabinieri, licenziasse Mussolini e lo facesse arrestare; ma non si ottenne un Governo antifascista, il che sarebbe stato *moralmente* necessario per dichiarare la guerra alla Germania. Tuttavia noi appoggiammo, come era possibile e nei limiti che ci venivano concessi, il Ministero Badoglio, perché era un Ministero il quale doveva costituire la passerella ad un Ministero antifascista.

Più tardi, durante il breve periodo del Governo Badoglio, arrivarono in Italia gli emigrati e nuovi rappresentanti dei partiti di sinistra. Da allora cominciò nel Comitato di Liberazione una serie di discussioni penose, che hanno rappresentato il tormento ed il travaglio di quel periodo pre-clandestino. Una sola volta potemmo agire d'accordo dinanzi al Governo Badoglio: quando intervenimmo presso di lui, il 5 agosto, alla vigilia del Convegno di Tarvisio, affinché si decidesse alla rottura con la Germania.

Poi venne la catastrofe. Il C.L.N. dovette far vita sotterranea ed in quei momenti così tragici fu faticosa la vita di un Comitato che poteva radunarsi raramente e cambiando continuamente sede, e che non trovava facilmente la piattaforma di un'azione comune. In proposito, devo ricordarvi alcuni avvenimenti, ed uno in modo particolare, che risale all'autunno-inverno '43-44.

L' *Avanti!* faceva allora propaganda per un Governo di salute pubblica che mettesse da parte la Monarchia ed avesse tutti i poteri onde decidere sulla situazione e sulla futura conduzione della guerra. Gli inviti, allora, avevano questo tono: per esempio, in data 12 gennaio si leggeva un «messaggio ai giovani» in cui si diceva che il Partito socialista... *(De Gasperi legge un testo, che però* «Il Popolo» *non riporta).*

Dopo lo sbarco ad Anzio si auspicava una nuova azione esplosiva delle masse. Eravamo al periodo del Congresso di Bari e da Roma partì la proposta della incriminazione del Re e della proclamazione di permanenza dell'Assemblea. Faccio cenno a queste ormai lontane vicende storiche, perché questa campagna portò alla crisi del Comitato di Liberazione ed il Presidente Bonomi si dimise. La discussione sopra queste dimissioni, che veniva continuata da una settimana all'altra in diversi luoghi e con molte cautele, portò ad uno scontro molto animato e ad una divergenza sentita intorno ai metodi di azione. Due tesi si scontrarono: quella della insurrezione e l'altra della Costituente.

Dopo il Congresso di Bari l' *Avanti!* annunciò la *bomba Ercoli*, cioè l'arrivo di Togliatti, lagnandosi aspramente di questo intervento ed affermando che invece la via proposta dai socialisti era quella dell'insurrezione. Scriveva l' *Avanti!* queste parole: «Era la via che storicamente si illuminava con i precedenti francesi del terrore settembrino e maratiano, quando per poter vincere il nemico di fuori fu giocoforza schiacciare prima quello di dentro». *L'Unità* rispondeva allora che la questione istituzionale nei termini in cui era stata posta non faceva che avvelenare la situazione, si richiamava al patto di unità d'azione e sosteneva il rinvio della questione alla Costituente.

Nella seduta del 18 marzo io feci queste dichiarazioni, che mi sono appuntate per la storia: «Non temo la parola rivoluzione, ma ne ho piuttosto fastidio dopo vent'anni che il fascismo, richiamandosi ai diritti della rivoluzione, ha commesso tante soperchierie e violato i diritti dei cittadini. *(Applausi)*. Ad ogni modo, la vera rivoluzione è la Costituente. Quanto al gesto insurrezionale, al *putsch*, sarà permesso di ricordare ai socialisti la tesi di Lenin: *Non giocare mai alle insurrezioni, ma quando si comincia, andare sino in fondo.* Di tali errori non vogliamo essere corresponsabili. I democratici cristiani sono per la soluzione democratica, perché sanno che il popolo vuole la libertà, cioè vuol essere padrone in casa sua, ciò che gli può venir garantito in via pacifica con la Costituente, ove il rinnovamento deve avvenire per la forza interna di autodisciplina e di autogoverno». *(Generali consensi, vivi applausi)*.

Questo, o amici miei, per ricordarvi che la parola Costituente non è venuta fuori più tardi, ma è nata nel conflitto d'allora, ed è nata sopratutto come tendenza democratica contro velleità di carattere insurrezionale che non so personalmente di chi fossero, ma si presentavano come socialiste. *(Applausi)*.

Ecco che quando ci siamo radunati a Salerno, come Governo, nella prima riunione abbiamo deliberato la Costituente. Noi avevamo preso un atteggiamento favorevole, e avevamo anzi tentato, ma invano, di lasciar aperta la possibilità di aggiungere eventualmente, ad integrazione, un *referendum optativo*, come lo chiamavamo. La nostra opera di Governo, che seguì fra scogli e difficoltà diverse, ha portato ad assicurare la Costituente nell'accordo stesso delle parti in causa e ad introdurre anche il referendum.

Non credo a quel che si andava dicendo, un po' sul serio e un po' ironicamente, che le conclusioni governative siano dovute a una particolare mia abilità di compromesso. Credo, piuttosto, che si è avuto fiducia nella direttiva democratica e nel metodo della libertà, da me sempre professate, e nella coscienza, che al riguardo è intemerata, che non avremmo mai ceduto sul terreno della libertà dell'elettore e del popolo, né mai avremmo approvato ricorsi alla violenza, ma che avremmo fatto ogni sforzo perché il popolo potesse decidere serenamente. *(Consensi, applausi)*.

Se vi sono partiti che attribuiscono a sé il merito principale della Costituente non voglio più contestarlo. Dico che il nostro contributo fu senza dubbio meritorio e decisivo. *(Applausi)*.

Referendum e Costituente

In questa battaglia per la libertà, non dobbiamo però perdere d'occhio i principii essenziali che condizionano la forma, cioè i principii della civiltà italica cristiana, in cui sta l'avvenire e la salute del popolo.

Il referendum costituisce il metodo più democratico per risolvere in ultima e definitiva istanza la questione con un atto di democrazia diretta che fa appello alla personalità umana. E' un metodo pacificatore, purché fatto in libertà, perché dopo questa decisione arbitrale del popolo non ci potranno essere contestazioni di sorta. *(Applausi prolungati)*.

Però qui torno ad accennare alla necessità che i partiti e i cittadini di tutte le parti disarmino. Donde sono venute le armi del carcere di Milano[28]? Donde vengono le armi che approdano di tratto in tratto a Chioggia o a Bari? (*Applausi fragorosi. Alcune voci:* «Dalla Russia!»). No no, è troppo lontano.

Noi poi logicamente abbiamo indetto anche un referendum interno del Partito. Può darsi che l'attuazione di esso — come molte cose nella vita — non sia stata perfetta, però fu una iniziativa che ha riscosso il maggiore interessamento dei nostri iscritti, tanto nelle Sezioni che nei Comitati provinciali, sì che anche in questo stesso Congresso si avrà, spero, un senso di maggiore responsabilità.

Gonella vi farà un magnifico ed enciclopedico discorso sulla Costituzione; Piccioni vi parlerà della forma istituzionale. Le dicerie che ci sia qualcuno che voglia diminuire la vostra libertà, sono fatte correre per dividerci e per toglierci quella serenità che è necessaria nei momenti di gravi decisioni. Parallelamente, al referendum andava congiunto anche il lavoro delle Commissioni regionali, composte di uomini competenti, per discutere i problemi della Costituzione. Abbiamo avuto da qualche parte un ottimo contributo di proposte o di schemi generali, ma in verità credevamo di poter sperare in un contributo maggiore e più sostanziale. La Commissione centrale, diretta dall'amico Tupini, ha utilizzato tutti questi elementi di studio, che serviranno per i lavori della Costituente.

Ma, lasciatemelo dire, vedo con grande preoccupazione le Commissioni che usciranno dalla Costituente e che dovranno cercare la via del componimento, la via della transazione sopra le questioni fondamentali che saranno la base della vita pubblica italiana. Le vedo con grande preoccupazione, non soltanto per la scarsa preparazione, che è propria del ritmo del nostro tempo, ma soprattutto per la differenza dei punti di vista e per la differenza di origine dei nostri partiti. In Francia, dove c'è una esperienza secolare, un accordo non si è raggiunto. Persino sulla definizione stessa della proprietà si è finito col dire che «tutto il resto verrà precisato dal Parlamento prossimo», il che vuol dire rinvio a sede meno propria.

Però noi siamo in cammino ed i democristiani daranno tutto il loro contributo affinché la Costituzione riesca veramente la Costituzione del popolo italiano. (*Vivissimi applausi e consensi*). Di questo vi parlerà Gonella. Non posso trattare i singoli problemi perché ricompariranno nella sua relazione, ma vorrei accennare a qualche criterio generale, a qualche direttiva di marcia nei confronti con gli altri partiti. Tali dichiarazioni saranno sufficienti per indicare, almeno per la discussione, le nostre direttive nei confronti degli altri.

(28) Tre giorni prima dell'apertura del Congresso un migliaio di detenuti politici e comuni di S. Vittore (Milano), capeggiati dai noti banditi Barbieri e La Marca e bene armati, riuscivano ad occupare il carcere e a prendere in ostaggio diverse guardie, per il cui rilascio chiedevano la liberazione di tutti i detenuti politici. Si ingaggiava per tre giorni una vera battaglia, con prolungate sparatorie dalle due parti e intervento dell'esercito con artiglierie leggere, che si concludeva con la resa degli insorti.

La perequazione sociale

Noi non siamo né socialisti né comunisti, ma siamo solidaristi: solidarietà di gruppi e di interessi, contributo di tutte le forze produttive in un sistema in cui il lavoro abbia la preminenza su tutti. *(Approvazioni, vivissimi applausi).*

Non abbiamo ragione di nascondere che nel nostro Partito c'è anche qualche proprietario e qualche industriale, anzi ritengo che è una fortuna che ci siano, sopratutto se capaci, abili ed accorti, perché è il momento che i grandi proprietari comprendano l'ora che passa. Bisogna che facciano dei sacrifici *(vivissimi applausi)*, perché non è possibile mantenere i privilegi attuali né nel campo della proprietà agraria né nel campo dell'industria. *(Consensi, applausi).*

Bisogna che si arrivi ad una perequazione, ad un altro sistema della proprietà fondiaria, che si basi sulla giustizia sociale. E per questo è utile ed augurabile la collaborazione degli stessi possessori d'oggi, perché o c'è questa via di evoluzione nella collaborazione dei più intelligenti, dei più accorti, dei più cristiani, oppure correremo il rischio di subire soluzioni di forza. *(Applausi).* La mèta deve essere chiara: i contadini devono avere la terra *(applausi)*, e la devono avere attraverso riforme legali e graduali, fondate sulla giustizia, dettate dalla maggioranza, ma con la transazione e con il contributo concordato anche con gli attuali proprietari, tenuto conto dei loro legittimi interessi e delle esigenze di produzione.

La Democrazia Cristiana vuole esercitare una pressione su questi soci che sono tra noi o sono simpatizzanti con noi, affinché si mettano alla testa di questo movimento riformatore. Solo così si potranno evitare scosse violente, solo così sarà raggiunta una nuova sistemazione, nella libertà di tutti. *(Applausi).*

Là dove non arriva la saggezza, dovrà sopperire la legge, sia pure con legittimo indennizzo. Non ve ne parlo in concreto perché Gonella nella sua relazione vi ricorderà i relativi ordini del giorno votati dal Partito. Ma la questione sta tutta qui: in Italia vi sono 4 milioni circa di coltivatori diretti, 2 milioni di coloni parziari, 2 milioni di lavoratori a salario o partitanza, 1.800.000 braccianti. Senza dubbio, negli ultimi 40-50 anni c'è stato un progresso verso l'estensione della piccola proprietà e l'estensione della partecipazione, ma il progresso è stato troppo lento. Il ritmo della guerra impone ed accelera le attuazioni. Noi dobbiamo prendere dei provvedimenti perché anche in questo campo si faccia un passo decisivo, un passo sopratutto che vuol dare la terra a chi non ha nulla, ai braccianti, e che vuole tener conto anche dei mezzadri.

Però, intendiamoci bene: partire da questi ultimi mi pare sbagliato. Incominciamo dai braccianti facendoli mezzadri o associati di piccolissime aziende [29] con un quinto del territorio da una parte, e dall'altra alcune decine di migliaia con un terzo del territorio. E' vero che vi sono molte proprietà di enti pubblici e proprietà boschive e a pascolo che non si possono considerare come terreno coltivabile; ma è fuor di dubbio che bisogna arrivare ad un'altra pere-

(29) *«Il Popolo»* registra a questo punto *«approvazioni prolungate»*, e può darsi che sia sfuggita o risultata incomprensibile allo stenografo qualche parola, o che vi sia stato il salto di una riga. Così almeno ci par di capire.

quazione, anche se legalmente e con tutta la preparazione necessaria e, soprattutto, *regionalmente*. Questa è una ragione di più per concludere che non è possibile una legislazione agraria centralizzata. (*Approvazioni, applausi vivissimi*).

Vorrei dire qualche parola anche sulla questione dei mezzadri; ma siccome si è ricorso a me per un *lodo*,[30] non vorrei dire qualcosa che possa essere ostico all'una parte o all'altra. Però mi pare chiaro: da una parte resistenza eccessiva, dall'altra violenze deplorevoli. Noi democratici cristiani non abbiamo avuto la forza di imporci; non abbiamo avuto questa possibilità, pur avendo congiunti a noi per antica tradizione buona parte dei contadini e dei mezzadri. Perché non siamo riusciti? E' stata deficienza nostra o violenza altrui? Ecco il problema che sottopongo a voi.

La riforma industriale

Non accenno al Congresso la riforma industriale: anche questo è argomento della relazione Gonella. Però, badate, due cose sono vere: 1) non è possibile pensare che in Italia due o tre milioni di lavoratori organizzati nel famoso quadrato presumano di decidere da sé le sorti delle classi operaie, quando sono ancora molti gli operai non organizzati centralmente e quando sopratutto è necessario il contributo dei contadini; 2) non è possibile supporre che si arrivi ad una riforma graduale attraverso la partecipazione e attraverso i consigli di gestione, senza il contributo dei tecnici e senza l'aiuto degli attuali dirigenti più progressisti. Abbiamo visto un esempio pratico alla FIAT, dove la collaborazione dei dirigenti e degli operai, con un rimarchevole apporto dei democratici cristiani, ha portato ad una soluzione provvisoria che è lodevole e merita di essere imitata anche altrove.

Due altre tendenze si possono contrapporre: totalitarismo e pluralismo. Noi temiamo che il marxismo, come tendenza, trasformi in politica la sfera economica e sia costretto per questo, ad un certo punto, ad intervenire con la coazione, la quale ci potrà far perdere perfino la libertà politica. Ecco il nostro timore, eco la nostra esitazione di fronte a certe proposte.

Noi pensiamo ancora che sia da temersi la burocratizzazione dell'economia. La ingerenza statale deve essere per ciò su cui esiste l'accordo dei più, il che è possibile per problemi di massima importanza, non per questioni di dettaglio nel processo produttivo. Ecco perché crediamo che per la maggior parte (il 75 per cento) dell'industria valga il principio della libertà, sia pure col controllo degli enti sindacali.

Stato e Chiesa

Non esageriamo sul potere dello Stato. Essendo al Governo, vi posso dire che cosa è il Governo, e vi posso anche parlare della limitatezza delle possibilità che possono avere diciotto uomini che deliberano su leggi e decreti preparati

(30) L'8 marzo 1946, su richiesta della CGIL, De Gasperi era intervenuto nella vertenza che contrapponeva mezzadri e proprietari, con un «lodo» che trovò piena accoglienza dalle due parti e fu poi convertito in legge. Era, in pratica, un primo passo sulla strada della riforma agraria.

dalla burocrazia. Vedo come è insufficiente la possibilità di trasmissione degli ordini, delle deliberazioni, fino alla esecuzione in concreto e in dettaglio. Non auguriamoci perciò il progresso del totalitarismo, ma invochiamo il progresso del pluralismo, cioè della libertà degli enti minori, del contributo di queste forze vitali, indipendenti dallo Stato.

Non è tutto, lo Stato. Come ha detto un poeta romantico, lo Stato è invece «l'involucro grossolano intorno al nocciolo della vita». Questo vale sopratutto in confronto della Chiesa. Perché non dire ora una parola su questo argomento? E' nell'aria: anche se non vi sono delle formule o delle discussioni, è nell'aria. Bisogna dunque vederci chiaro.

Voltaire attaccava la Chiesa come forza aggressiva, persecutrice, nemica della libertà e rivale pericolosa dello Stato. Rousseau la combatteva perché antisociale, orientatrice di speranze umane verso l'altra vita, portata quindi a trascurare i diritti civici. E questo pensiero si è tramandato giù giù sino a Lenin, che diceva che la religione è «l'oppio dei popoli». Non è che questo sia un pensiero particolare del comunismo: è un pensiero tramandato dalla filosofia del secolo XVIII; è un pensiero che avversa la Chiesa e la distrugge non per esigenze di giustizia sociale, come in questo momento possono in qualche Paese manifestare i comunisti, ma per avversione morale e spirituale.

Di fronte a ciò, sarà bene constatare cosa dice il Bryce nella famosa opera *«Democrazie moderne»* a proposito della Chiesa: «Se noi studiamo non tanto i fatti della Chiesa quanto le *idee-madri* che essi contengono e che investirono il corso degli avvenimenti, ci accorgiamo che non si potrebbe contestare la sua influenza sopratutto da due punti di vista: essa (cioè la Chiesa) impiantò nelle coscienze umane il concetto di una libertà spirituale e non esitò a sfidare la costrizione fisica. Essa creò un sentimento di uguaglianza fra gli uomini e mise un freno all'idolatria degradante immaginata dai despoti asiatici. Né Voltaire né Rousseau seppero vedere che la credenza nella vita e nell'immortalità, rivelata dal Vangelo, può esaltare i più nobili moventi di un uomo e dare un nuovo prezzo, una forza novella, a ogni travaglio. Se mai un tale spirito ispirasse tutta una Nazione, questa sarebbe una Nazione cristiana come giammai si vide nel mondo»[31]. Amici miei, non è un cattolico questo che scrive: è un uomo che ha esaminato paese per paese la storia della democrazia ed ha investigato su tutte le esperienze della storia moderna.

Ora contro questi principii, contro queste affermazioni ed in derivazione degli spiriti di Voltaire e di Rousseau, abbiamo le dottrine di Marx e di Engels sul materialismo dialettico. Lo spirito è un'emanazione della materia, ecco il principio fondamentale di questa concezione, che ha permeato il marxismo, e che noi oggi non sappiamo ancora in che profondità e in quale misura ispira i partiti.

Non certo si ripete quel che scriveva Lenin, che la religione è «una specie di grossolana acquavite spirituale». Non certo si ripete la frase di lui, che la religione dell'umanità è solo «il prodotto ed il riflesso dell'oppressione econo-

(31) John Bryce, *«Democrazie moderne»*, commento critico e conclusioni generali, a cura di Luigi Degli Occhi, Ed. Hoepli, Milano 1931 (pp. 83 e 84).

mica in seno alla società». Però non possiamo nemmeno tranquillizzarci e accontentarci delle dichiarazioni che oggi si fanno in questo o quel partito, di accettare nel loro seno anche i cattolici, anche i credenti. Se questo è un omaggio alla nostra Fede, ne siamo grati e orgogliosi, ma a questo corrisponde anche una tattica che Lenin stesso previde quando scriveva: «L'unità di questa lotta veramente rivoluzionaria della classe operaia per crearsi un paradiso sulla terra, ci preme di più dell'unità di opinione dei proletari sul paradiso in cielo. Ecco perché non dobbiamo rifiutare l'accesso al partito di proletari che conservino certe tracce dei vecchi pregiudizi».

La battaglia da vincere

Perché io risalgo a queste dichiarazioni programmatiche e ideologiche del marxismo? Perché credo che il problema si ponga dinanzi a tutte le coscienze.

E' errore e sarebbe poco cristiano non augurarsi che avvenga un'evoluzione tranquilla e serena verso quelle che noi consideriamo verità e che cessino avversioni e pregiudizi che in queste dichiarazioni che ho letto sono così aspramente formulate. Quest'augurio vale in confronto di qualsiasi uomo e di qualsiasi partito. Però non basta l'augurio: bisogna trovare una garanzia, ma nessun'altra garanzia esiste altrettanto efficace che quella della forza della Democrazia Cristiana in Italia. *(Applausi vivissimi).*

Se mai l'alito del marxismo raffreddasse questa nostra Italia così pittoresca di monumenti di fede, così palpitante di una storia in cui si mescolano cielo e terra, il popolo italiano non capirebbe più la sua tradizione e la sua storia e accuserebbe la nostra debolezza come un tradimento.

Permettetemi questa immagine per illustrare la mia affermazione: a Pasqua c'è spesso l'occasione di ammirare la volta della Sistina, quella che fu detta una immensa sinfonia biblica che canta l'attesa universale di Cristo in ogni storia e in ogni figura. Il quadro centrale della volta raffigura i cherubini che seguono stupefatti il gesto creatore del Padre che ha plasmato la figura dell'uomo e ora tende il braccio e il dito fin quasi a toccarlo, per infondere nell' uomo lo spirito. Si direbbe che Michelangelo dipingendo il volto grave del Padre abbia pensato ai noti versi danteschi:

> Lo Motor primo a lui si volge lieto
> sovra tant'arte di natura, e spira
> spirito novo, di virtù repleto.
>
> *(Purg. XXV, vv. 70-72)*

Ebbene, se mai avvenisse che in Italia si spegnesse l'idealismo cristiano, dovremmo temere che il popolo italiano non comprenderebbe più il suo Dante e il suo Michelangelo, e passerebbe dinanzi a questa volta con la stessa freddezza e indifferenza come oggi si passa dinanzi agli «dei falsi e bugiardi» del Belvedere.

Ben comprendo come il Santo Padre nell'ultimo suo discorso[32] abbia avuto questa tetra visione: se mai avvenisse che lo spirito avversario della tradizio-

(32) Pubblicato su «*L'Osservatore Romano*», 21 aprile 1946, p. 1.

ne cristiana si impadronisse della coscienza italiana, difficilmente ci sarebbe più un ritorno.

E' dunque una battaglia decisiva che si combatte, non dico solo con le schede elettorali, ma nei contatti col popolo, nei contatti coi problemi politici, sociali e culturali; è una battaglia decisiva che noi cattolici siamo chiamati a combattere. Lo accenno non perché voglia farmi maestro di religione e di teologia, ma perché sento nel profondo della mia coscienza che se noi credessimo non più allo spirito che creò e fecondò la vita e la storia italiana ma solo al determinismo dei fatti economici positivi, non avremmo perduto una battaglia elettorale, ma avremmo perduto la battaglia della civiltà e della cultura.

Vi ho parlato prima di garanzia. La garanzia non può essere una dichiarazione elettorale, né un proclama alla vigilia delle elezioni. Vigilanza e cautela sono necessarie, ma la garanzia non sta che in questo: che il popolo italiano mandi alla Costituente, la quale deve stabilire i principii fondamentali sui quali si reggerà per secoli, degli uomini che abbiano convinzione e pratica cristiana. *(Applausi).*

Il marxismo si dice necessario per fungere da fermento rivoluzionario nella storia. E sia pure. Io concedo che nell'economia provvidenziale ognuno ha il suo posto. Fermento della storia! Ma la storia deve essere nostra, la storia della civiltà italica e cristiana. *(Applausi).*

Amici, noi vi chiediamo di tendere i vostri muscoli, le vostre energie, perché la Democrazia Cristiana diventi nell'Assemblea Costituente la garanzia invincibile che questa storia non verrà né offuscata, né spezzata.

Il discorso del Segretario Politico è accolto da una entusiastica ovazione da parte dei congressisti, che cantano in piedi l'Inno di Mameli.

Attilio Piccioni

La forma istituzionale

Amici!

Dopo i principi fondamentali della Costituzione e della struttura dello Stato, fissati in maniera esauriente e concreta alla luce della nostra dottrina e del nostro programma politico dall'amico Gonella, tocca a me riferirvi sulla forma istituzionale che dovrà completare il rinnovamento democratico del nostro Stato.

Non a caso è stato predisposto questo ordine di esposizione: prima, i principi fondamentali che dovranno costituire la sostanza viva e vitale di quei nuovi ordinamenti sociali e politici, dettati a noi, inderogabilmente, dalla tradizione del nostro pensiero, dalla visione generale della vita che sta alla base di ogni nostra attività, dalla aderenza attuale del nostro programma alla condizione del Paese; e poi la forma che lo Stato dovrà assumere nella sua definitiva struttura e che non può non esser condizionata a quella sostanza fondamentale.

Dobbiamo tuttavia riconoscere che, nel travaglio affannoso e complicato di questa prima, lunga ripresa di vita libera e democratica, il problema della forma istituzionale ha preso gli spiriti, è stato agitato nel Paese, discusso nelle Assemblee, ha diviso gli animi in maniera forse eccessiva, certo in maniera tale da alterare sensibilmente la giusta proporzione prospettica che ci deve pur essere nell'opera difficile di chi imprende a ricostruire, mercé l'intervento attivo di tutto il popolo, l'edificio vasto e complesso dello Stato moderno.

Ma se così è stato, mentre da una parte non può non prendersene atto come elemento di retta valutazione politica, dall'altra non possiamo però non ricordare lo sforzo compiuto dalla Democrazia Cristiana per contenerlo entro i giusti limiti e nelle sue naturali proporzioni, sforzo che è stato troppo spesso scambiato, da avversari e da amici, come proposito di conservazione ottusa o come tentativo di eludere le proprie iniziative e responsabilità, mentre in effetti mirava — come i risultati fin qui ottenuti hanno dimostrato — a chiarificare stabilmente sentimenti, propositi e risoluzioni, in mezzo a noi e fuori di noi, e a incidere nelle coscienze il convincimento che la tragica situazione nostra non si riassumeva in un solo problema, risolto il quale ogni altra difficoltà sarebbe stata facilmente superata.

Esso invece ci appariva come uno dei gravi problemi che si ponevano dinanzi a noi, che attendeva non dall'impulso del sentimento o del risentimento la sua soluzione, ma dalla naturale consapevolezza del nuovo destino di tutto un popolo. Posizione quindi, la nostra, volutamente formativa, educativa, responsabile e non passivamente neutrale, elusiva o, peggio ancora, negativa.

Ma essa era suggerita a noi anche da considerazioni più strettamente politiche. La così detta *tregua istituzionale* che seguì alla liberazione di Roma e che fu riconfermata dopo la liberazione del Nord, fu un fatto morale e giuridico insieme: almeno come tale fu giustamente valutato da noi. Fu imposta dalle necessità ferree della guerra che continuava sul nostro territorio, fu voluta dagli alleati liberatori e occupanti, fu reclamata da questo bisogno dell'unità viva di tutto il popolo che si stava sanguinosamente cimentando nell'eroico sforzo della liberazione, del riscatto, della rinascita, e fu prevista anche dalla prima libera e democratica Assemblea di Bari. Avvertirono un po' tutti che una tale tregua rispondeva forse più che ad una necessità di emergenza ad un dovere morale, e che partendo essa dalla premessa giuridicamente posta a Salerno, della convocazione della Costituente attraverso la quale il popolo liberamente avrebbe scelto le forme istituzionali del suo Stato, non avrebbe defraudato il popolo del suo diritto, non avrebbe accantonato le responsabilità, né impedito che il rinnovamento sociale e politico si compisse.

Ma voi direte, e alcuni tra voi hanno già detto: c'era modo e modo di intendere e di praticare la tregua istituzionale. Noi — al contrario di altri troppo presto dimentichi di essa — abbiamo scelto, anche perché partito di governo, quello che ci sembrava il più leale, il più onesto, il più aderente agli interessi del Paese e del Partito. Ma progressivamente abbiamo chiarito la posizione nostra: nel settembre del '44, a tre mesi dalla liberazione di Roma e a pochi giorni da quella di Firenze, il Consiglio Nazionale dichiarò solennemente che «nessuna pregiudiziale legava il Partito all'istituto monarchico», ponendo così la premessa della indiscutibile libertà del Partito in ordine a tale problema. Nell'agosto del '45, a tre mesi dalla liberazione del Nord, il Consiglio Nazionale, allargato con tutti i Segretari provinciali, «prendeva atto della netta prevalenza repubblicana nei quadri del Partito» e indiceva, allo scopo di determinare con precisa e democratica esattezza l'orientamento di esso, una inchiesta interna su tale questione.

Intanto non si inibiva che del problema e delle sue soluzioni si trattasse sulla stampa nostra e a noi vicina da uomini del Partito, si discutesse nelle nostre Assemblee sezionali e provinciali, si fissassero orientamenti di maggioranza o di minoranza al riguardo. E tutto questo non già per spirito di debolezza direttiva o di incauta tolleranza, ma col proposito di chiarificare e rendere consapevoli ed evidenti sentimenti ed idee, nella fiducia ferma che attraverso l'applicazione di questo fondamentale metodo della libertà, l'unità del Partito nelle cose essenziali si approfondisse, e la distinzione e varietà nelle altre si affermasse, nel largo respiro della disciplina e della fedeltà sostanziale alle premesse e alle mete massime del nostro Movimento.

Così, repubblicani e monarchici hanno potuto mettere a raffronto le proprie valutazioni e le proprie preferenze, hanno potuto convivere e operare insie-

me per il bene del Partito e del Paese, hanno potuto persuadersi — quelli almeno che al di sopra di ogni preferenza formale o istituzionale pongono la loro coscienza democratica cristiana — che anche domani l'unità del Partito può e deve essere un fatto che sorpassa ogni distinzione contingente e provvisoria, un bene inestimabile che si pone come forza che supera ogni personale valutazione storica ed ogni divergenza occasionale. Ed il risultato più confortante e costruttivo lo abbiamo visto nelle elezioni amministrative, nelle quali i democratici cristiani, tutti i democratici cristiani, hanno profuso le loro energie per raggiungere quella vittoria che ci fa orgogliosi ma anche pensosi, che è vittoria della Democrazia Cristiana, semplicemente, senza ulteriori qualificazioni.

Ma oggi la tregua istituzionale è finita: le elezioni per la Costituente e per il referendum sono state indette, ed oggi siamo qui raccolti in quel Congresso a cui fu rinviata, per esigenza democratica interna e per necessità di espressione unitaria della Democrazia Cristiana di tutta Italia, la decisione finale anche in ordine a tale questione. Ed eccoci, appunto, qui per questo.

Uno dei dati necessari, anche se non il solo, per una ragionevole soluzione non può non essere il risultato della inchiesta interna, la quale si è conclusa, come era logico, in occasione delle elezioni di voi delegati al Congresso.

I dati a noi pervenuti da 86 Comitati provinciali sono i seguenti: **su 836.812 votanti, 503.085 hanno votato per la soluzione repubblicana, 146.061 per la soluzione monarchica e 187.666 per la posizione di neutralità o così detta «agnostica»** in considerazione del referendum istituzionale in atto.

Una percentuale cioè del 60 per cento per la repubblica, del 17 per cento per la monarchia e del 23 per cento per la posizione agnostica[4]. Da notare che per questa ultima posizione rimarrebbe sempre da chiarire la distinzione tra repubblicani e monarchici, in quanto essa, in fondo, è una posizione di riserva in ordine alla specificazione definitiva: ed a conforto di tale interpretazione vi sono esempi di indiscussa rilevanza.

Alcune considerazioni su tali risultati si impongono.

La prima è quella che riguarda l'interpretazione dell'opinione dei non pochi democratici cristiani che non hanno votato in tale inchiesta. Non ritengo sia di grande importanza. Poiché l'interessamento spiegato dai repubblicani e dai monarchici è stato notevole e press'a poco di pari intensità e si è sviluppato in un clima di uguale libertà per tutti, si deve ritenere che la decisione delle convinzioni contrapposte negli assenti non sia stata tale da determinarli urgentemente a intervenire nella votazione: ciò vale per gli uni e per gli altri, ma deve pure valere, quindi, per assumere il risultato come indice proporzionale delle varie opinioni degli assenti. Né può pretendersi che la loro opinione debba ingrossare l'indice dei così detti «agnostici», in quanto anche questa posizione non è mera indifferenza, ma affermazione positiva di un orientamento combattivo quanto gli altri. Mi pare quindi che sia onesto — non soltanto per una esigenza democratica, connaturata con ogni esperimento elettorale, ma anche

(4) Più esattamente, considerando i decimali: 60,12% per la repubblica, 17,45% per la monarchia e 22,43% agnostici.

per le valutazioni fatte — assumere gli indici come rivelatori delle graduazioni delle opinioni negli iscritti.

Né ritengo si potesse allargare l'indagine alle larghissime schiere dei simpatizzanti, anche perché, oltre tutto, su di esse opera sempre il senso orientatore e polarizzatore, la forza di convinzione, la direttiva unitaria del Partito come tale.

Quali i motivi che hanno determinato le distinzioni indicate? Li riassumerò nel modo più obiettivo e sintetico che mi è possibile, anche se potrei ritenermene dispensato se si deve tener conto dell'ampiezza polemica con la quale il dibattito si è svolto fin qui.

Dicono i repubblicani:

In teoria: la repubblica è l'espressione istituzionale più coerente ed aderente ad un integrale ordinamento democratico, elimina ogni privilegio politico di casa e di casta, rompe ogni incrostazione parassitaria che si aggruma fatalmente intorno ad una istituzione ereditaria, garantisce l'equilibrio, il sano sviluppo e il controllo più aggiornato delle forze realmente operanti nel Paese.

In concreto, cioè storicamente: la monarchia italiana ha mancato alla sua funzione naturale di garantire la Costituzione dello Stato e più propriamente di salvaguardare da ogni attentato le libertà civili e politiche degli italiani, i loro inalienabili diritti di uomini e di cittadini. In che modo? Piegando di fronte alla violenza sopraffattrice della marcia su Roma, al colpo di stato del 3 gennaio 1925, alla instaurazione della dittatura totalitaria e della diarchia, alla stessa ingerenza delle norme regolanti la successione al trono, alle avventure belliche della dittatura fino alla rovina del Paese. E' vano dire — essi aggiungono — che anche i partiti, anche il Parlamento, anche il popolo hanno piegato, poiché essi sono stati travolti dalla violenza del partito fascista combinata con la complicità monarchica, e la monarchia travolta non fu. Tale ultimo baluardo non si rivelò mai tale, e se non poté esserlo per intima impotenza, è inutile continuare a tenerlo ancora in piedi.

E concludono: non bisogna perdere il contatto con le masse del popolo più attive ed efficienti nella vita sociale, e lo si perderebbe se venisse ostacolata tale esigenza che, alla loro coscienza, appare, oltre tutto, come esigenza di giustizia.

I monarchici a loro volta osservano:

La responsabilità storica degli ultimi venti anni non può essere addebitata per intero alla Monarchia. Essa fu e deve essere condivisa da altre cause sociali e politiche: lo scatenarsi della insana campagna, proveniente da più parti, contro lo Stato borghese e liberale, la degenerazione dell'istituto parlamentare, la debolezza dei partiti, la disgregazione o deviazione delle altre forze al servizio dello Stato, il crescente paralizzante centralismo di questo.

Comunque se responsabilità ci fu, essa è del monarca, non dell'istituzione. L'istituzione — aggiungono i monarchici — ha anche le sue benemerenze stori-

che, costituisce una tradizione. Non impunemente un popolo rinuncia alle proprie tradizioni per correre l'avventura di innovazioni cui è impreparato.

L'istituzione monarchica — essi insistono — rinnovata e adeguata alle nuove contingenze storiche, può esercitare oltre che una funzione di continuità, quella di un equilibrio più saldo e più stabile, al di sopra dei partiti e delle fazioni cui la repubblica è fatalmente soggetta.

Infine, i monarchici concludono: masse contro masse, non si può nascondere che ve ne sono ancora di notevoli, in qualche regione, che custodiscono, bene o male, il sentimento monarchico. Anche il contatto con esse conta qualcosa.

Veniamo agli agnostici o neutrali.

Bisogna avvertire che questa non è una posizione che possa ricondursi a quella tenuta fin qui dal Partito — che non era di per sé agnostica, come si è detto, ma formativa e provvisoria — ma è una posizione nuova condizionata dal referendum istituzionale.

Dicono dunque tali nostri amici: poiché è stato approvato ed è in atto l'istituto del referendum intorno alla questione istituzionale, con l'accordo di tutti i partiti e di tutti gli interessati, e poiché il referendum come tale si appella alla espressione della volontà del singolo, quale necessità vi è di definire preventivamente la posizione del Partito? Il referendum non implica appunto la libertà di coscienza del cittadino nella sua risposta al quesito che gli viene posto? Il Partito una sola cosa dovrebbe dire, secondo essi: dichiarare solennemente ed unitariamente la sua accettazione del risultato del referendum quale esso sia, e proclamare la sua leale fedeltà al risultato stesso.

Come vedete, sono impostazioni sufficientemente motivate e rispettabili, ma che dal punto di vista delle esigenze intrinseche di un grande Movimento come il nostro e delle sue prospettive storiche, impongono una più approfondita e risolutiva presa di posizione del Partito.

Conviene qui porre subito una premessa, la quale è strettamente collegata con lo svolgimento del referendum istituzionale: che cosa ha voluto dire e dal punto di vista strutturale e dal punto di vista più propriamente politico tale innovazione, accettata come compromesso di mediazione da tutte le forze interessate e in contrasto, compresi noi democratici cristiani, la cui tesi preferita, nell'ultima fase conclusiva — come è noto — era quella del referendum intercostituente?

Ha voluto dire precisamente questo: che la questione istituzionale veniva riservata alla interpellazione diretta del popolo e con efficacia decisiva. E' dunque un atto di democrazia diretta, una manifestazione di volontà direttamente deliberante. Il concetto, la forma, le varie esigenze della democrazia rappresentativa in atto sono in questo momento accantonate. L'atto sovrano del popolo si esaurisce, si compie con la dichiarazione della volontà del singolo — e quindi di tutti — senza la mediazione di un mandato di fiducia qualsiasi, per il tramite di un partito qualsiasi.

Quale dunque può o deve essere la funzione di un partito in un tale momento? Risponderò con il nostro Mortati: «E' in questo campo che meglio si misura l'attitudine dei partiti ad assolvere il compito che loro compete, di chiarire nei termini più esatti le proposte che sono oggetto di interpellazione, di spiegare le ragioni di questa. In una parola, si tratta per le associazioni con funzioni politiche (cioè i partiti) di mostrare, educando il popolo al senso della responsabilità, il grado in cui tale senso sia da esse stesse posseduto».

E aggiungerò, per specificare concretamente: il Partito deve orientare, suggerire, consigliare, ma non può non riconoscere la condizione di autonomia in cui viene posta la coscienza individuale dal fatto stesso del referendum — al di sopra di ogni facile scappatoia pratica — perché se le cose si potessero prospettare diversamente, a che cosa si ridurrebbe la differenza tra questa forma di consultazione e quella normale ad ogni democrazia rappresentativa? E perché allora tanto battagliare di contrasti intorno all'adozione o meno del referendum stesso?

La posizione dunque, a mio avviso, del Partito può riassumersi nei seguenti termini:

1) il Partito, in relazione alla sua funzione storica, che intende continuare a svolgere e potenziare nella vita politica italiana, non può ignorare il problema istituzionale, o minimizzarne la portata;

2) il Partito ricorda che non è stato esso — nella logica dello sviluppo delle sue premesse ideologiche e dottrinarie, per le quali sia la soluzione repubblicana che quella monarchica non può dirsi organicamente ad esse connaturata — a porre il problema, ma bensì a porlo sono state le funeste vicende storiche che hanno travagliato l'Italia nell'ultimo ventennio;

3) l'espressione della volontà della maggioranza del Partito in senso repubblicano, implica un giudizio storico e politico su tali vicende che il Partito non può non far suo;

4) il Partito riconosce che la soluzione repubblicana aderisce allo spirito delle istituzioni democratiche e rappresentative che esso vuole costruire, ma non deve sopraffarle o comunque deviarle;

5) di fronte al referendum istituzionale preventivo, che rimette la decisione alla diretta espressione della volontà individuale, la libertà delle coscienze non può dirsi violata dalla indispensabile funzione di orientamento che il Partito è chiamato ad assolvere;

6) la convivenza in seno al Partito di quanti nutrono opinioni o apprezzamenti diversi su tale problema e sulla sua soluzione, non viola la disciplina fondamentale del Partito, poiché la unità di esso si realizza e deve svilupparsi nel profondo del suo spirito animatore cristiano e democratico, e lo sforzo costante e concorde di tutti i democratici cristiani deve essere fermamente indirizzato a permeare di quello le nuove istituzioni;

7) il Partito accetterà incondizionatamente e lealmente il risultato del referendum istituzionale quale esso sia.

In questi termini mi pare possa essere riassunta la posizione leale ed onesta che il Partito assume su tale questione. E' una posizione che può distinguerci

e differenziarci, ma non deve dividerci. Essa tien conto di tutti i dati storici e politici di cui questa vicenda istituzionale è intessuta; non è presa a cuor leggero da noi, o con entusiasmi giacobini, ché anzi avremmo preferito venisse risparmiata all'Italia quest'altra non facile prova.

Ma la storia, come la Provvidenza, ha le sue vie, ed è vano pretendere di sbarrarle o tagliarle. Né le istituzioni umane possono concepirsi come immutabili o eterne. O la lenta evoluzione o il precipitare degli eventi e l'incalzare delle responsabilità, le logorano e le consumano. Il segno del loro fatale trapasso sta nel distacco della coscienza pubblica dal loro destino. Noi ci troviamo in uno di tali momenti della nostra storia: riconosciamolo.

Non ci attardiamo ad indulgere troppo ai nostri sentimenti o risentimenti. Come nelle ore più travagliate della vita individuale, affidiamoci piuttosto alla luce della retta ragione. E soprattutto impegniamo ogni nostra energia a vivere la vita sociale e politica con più stretta e costante aderenza, con fermo e tenace controllo, con abnegazione e passione di cittadini votati al bene comune. Non è nostra missione, di noi democratici cristiani, quella di presidiare e sviluppare la libertà umana, nell'ansia di liberare, di inalzare i valori della persona umana? Non è quella di attuare incessantemente una più profonda, concreta, visibile giustizia sociale, per il benessere anche materiale dei più umili? Teniamo fede tenacemente ad essa!

Tra meno di quaranta giorni il problema istituzionale sarà risolto: come potrebbe dunque dividerci?

Ma dopo comincerà, forse, il periodo più duro della nostra rinascita. Prepariamoci, applichiamoci ad esso con ardente fede nella nostra verità, e con reale spirito di sacrificio. Non indeboliamo la nostra forza! Solo in rapporto ad essa, ricordiamolo, noi potremo agire e costruire: costruire quel mondo migliore verso cui il nostro spirito cristiano ci rende anelanti e che, insieme ad una progrediente giustizia, ha per mèta più vicina la pacificazione.

Siamo certi che la posizione repubblicana che il Partito — come io penso — assumerà in ordine al problema che ci occupa, risponderà anche a questo supremo, non più prorogabile imperativo: la pacificazione del nostro Paese.

La relazione del Vice Segretario[5] *raccoglie molte approvazioni e vivaci dissensi. L'atmosfera è molto riscaldata, tanto che lo stesso Piccioni deve pregare i congressisti di calmarsi un poco dal momento che i dati da lui forniti non dovevano intendersi come una presa di posizione a favore di questa o quella tesi, ma solo come un'esposizione obiettiva e storica delle varie correnti esistenti nell'interno del Partito. A questo punto il Presidente del Congresso dichiara chiusa la seduta del mattino.*

(5) La relazione fu pubblicata dal Partito con un titolo più esplicito: Attilio Piccioni, *«Repubblica o monarchia»*, relazione al Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana, Roma 25 aprile 1946, pp. 16.

Guido Gonella

La Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione

A) LA RIFORMA DELLO STATO NELLO SPIRITO DELLE LIBERTA'

I. *Funzione storica della Democrazia Cristiana*

Il 2 giugno milioni di uomini e di donne italiane voteranno per lo Scudo crociato.

Essi hanno il diritto di sapere non solo per quali *uomini* votano (e questi sono elencati nelle laboriose liste), ma anche per quali *idee* votano (e di queste ho cercato di fare una lista nello schema distribuito ai congressisti, schema che questa relazione dà per letto intendendo esserne una introduzione ed un commento che indichi più lo spirito che la lettera delle nostre rivendicazioni).

Siamo un partito di popolo, del popolo delle campagne e delle città, di quel popolo che lavora, che paga le tasse, che rispetta le leggi. A questo popolo dobbiamo manifestare la nostra fede, perché siamo anzitutto uomini di fede e non fantasmi fra i ruderi, e sappiamo che il segreto del nostro successo è l'incondizionata fiducia nelle nostre idee, l'incondizionata dedizione alle nostre idee.

Per noi il partito non è una società per catturare il gregge popolare, per tosare le pecore e venderne la lana al mercato. Il partito è una milizia ideale, è una coalizione di uomini che intendono affermare l'integralismo della loro fede. Tutti in Italia si proclamano cristiani in religione e democratici in politica, ma pochi riescono a realizzare la vera *sintesi* di una democrazia cristiana integralmente *religiosa* e *politica* a un tempo.

Ogni apostolato — e la Democrazia Cristiana prima di essere un partito è un apostolato sociale — esige una confessione. Vogliamo qui *confessare* il nostro *credo* per avere l'ardore sufficiente per combattere in nome di tale credo, che è il credo dell'avvenire.

Siamo progressisti perché sappiamo rinnovarci, perché il rinnovamento è la condizione del progresso. Non siamo conservatori neppure sul terreno reli-

gioso, ove ai mortali è dato un modello di perfezione così alto che muove l'uomo ad un sempre inappagato progresso spirituale. Immaginiamoci quindi se potremmo essere conservatori nel mondo dei valori relativi della politica e dell'economia!

Noi, a differenza dei partiti marxisti, non abbiamo nulla da accantonare o da mettere in soffitta. Il nostro programma ci porta dalla difesa ormai secolare degli interessi politici dei cattolici all'attacco preciso e deciso. *(Approvazioni).*

Tutte le dittature poggiano su una viltà: per opprimere ci vogliono coloro che si lasciano opprimere. Bisogna essere in due. L'uomo senza dignità, senza volontà, senza destino è stato ripagato come si meritava. Bisogna ora che i coscienti e gli onesti, e quindi i cattolici in prima fila, la finiscano di fare la comparsa nel grande dramma politico della vita *(applausi),* incomincino a fare, a fare sul serio per il bene non di pochi o di alcuni o della propria parte, ma per il bene di tutti.

I cristiani dei primi secoli rovesciarono lo Stato antico non solo attaccandone le leggi, ma anche i miti, gli dèi bugiardi, gli altari menzogneri, il costume pagano. E dopo quel rivolgimento, le rivoluzioni morali e sociali non fanno paura ai cristiani; anzi fu giustamente detto che le rivoluzioni sono parodie del Vangelo.

Dunque, milioni di elettori voteranno fra breve uno Scudo su cui è scritto una parola: «Libertas». Questo è il nostro tema: «La Croce e la Libertà». Questo è il nostro motto: «Dio e Libertà». *(Applausi vivissimi).*

La Democrazia Cristiana è alla testa dei partiti nella lotta per la libertà. E' partito di avanguardia. In questa battaglia per la libertà, la Democrazia Cristiana vuole essere la *vela* e il *timone* della nostra comunità nazionale, in cui siamo tutti imbarcati non per essere ciurma ma per compiere con dignità il nostro viaggio.

In Italia una democrazia non cristiana è *antistorica* poiché è cristiano lo spirito del nostro popolo, l'unico spirito capace di riformare il nostro costume politico.

Con la selvaggia ventata delle sue passioni, col suo mondo di rozzi despoti e di vili cortigiani, il fascismo ha corrotto il costume prima di corrompere gli organismi politici. Da chi ha calpestato lo Statuto che aveva giurato di garantire, alla massa anonima che stipava le piazze per applaudire tribuni e demagoghi, tutta l'Italia ha peccato con azioni e omissioni, e tutti siamo stati raggiunti dall'implacabile castigo. *(Applausi).* Ma non abbiamo combattuto lo Stato-caserma per sostituirlo con lo Stato-giustiziere. Aspiriamo allo Stato-scuola, allo Stato rieducatore dei caratteri *(applausi),* non più persecutore e nemico dell' uomo, ma suo alleato e cooperatore.

L'amico Piccioni vi parlerà della questione istituzionale. Io vi dirò che, qualunque sia il risultato del *referendum* e l'atteggiamento che questo Congresso è chiamato a definire, vi sono dei punti programmatici per i quali dobbiamo lottare e lotteremo con *unità* anche se il referendum potesse trovarci divisi. *(Applausi. Voci:* «Bravo! Bene!»).

II. *Una Costituzione a presidio delle libertà*

L'Italia avrà una nuova Costituzione, e noi vogliamo una Costituzione che sia un sicuro presidio delle libertà. Questo è il nostro fine primario. La Costituzione è il porto di approdo di una crisi politica che conduce alla trasformazione dello Stato. La soluzione della crisi esige mutamenti non solo della struttura giuridica formale, ma anche della finalità etica e politica sostanziale e, se sulla struttura possiamo concordare con altri partiti, sulla finalità il nostro programma è inconfondibile. (*Approvazioni*).

Nel 1791 lavorarono i filosofi illuministi attorno ai diritti dell'uomo; nel 1848 lavorarono i giuristi per fondare lo Stato costituzionale; nel 1919 lavorarono i sociologi per determinare i fini sociali, assistenziali e culturali dello Stato; nel 1946 si parlerà non solo di repubblica e di Assemblee rappresentative, ma anche di rapporti fra capitale e lavoro, fra produzione e distribuzione, fra iniziativa privata ed interventi statali.

In una Costituzione vi sono dei principii fondamentali e vi è una tecnica costruttiva. In questo momento al Congresso interessa l'architettura e l'ingegneria; poi verranno i capomastri, i muratori e i manovali, la cui opera è pur preziosa e può continuare anche dopo che la casa è finita. Quando si costruisce una casa, bisogna tenere presente il terreno sul quale si costruisce, il materiale di cui si dispone, le esigenze e i gusti di chi deve abitarla. Il terreno ci interessa per i fondamenti morali e politici, il materiale ci interessa per non perdere di vista il dato storico, le esigenze ed i gusti ci interessano per le finalità dell'edificio, il quale è sintesi di esigenze di morale, di politica, di economia e di storia. Inoltre la nostra generazione ha il compito ingrato di sgombrare le macerie del vecchio ordine costituzionale.

A qualsiasi nuova ed ardita costruzione siamo pronti a cooperare, purché sia sulle *granitiche fondamenta cristiane:* una storia secolare ha confermato che non si può trovare niente di più solido. Guardiamo ai materiali da costruzione di cui disponiamo, e non cerchiamo di illuderci con il trapianto di vegetazioni esotiche che non potranno acclimatarsi nella nostra terra. (*Applausi*).

Non vogliamo una Costituzione fatta su misura secondo il figurino di moda di altri paesi. Non è solo questione di prestigio, ma ricerca del segreto del successo. Il Messico ha copiato alla lettera la Costituzione democratica degli Stati Uniti ed è il paese dell'anarchia e del dispotismo militare.

Non vogliamo neppure una Costituzione che resti una facciata dietro la quale vi è quello che vi è, dietro la quale tutto possa mutare ogni giorno.

Non vogliamo una Costituzione che sia una tela di Penelope. Le Costituzioni del novecento, fabbricate in serie dopo l'altra guerra, furono meteore e non diedero buoni risultati. Comunque, la Costituzione non è un alambicco capace di distillare il benessere sociale: è un programma di azione che vale nella misura in cui si realizza.

Più che dare la sicura ricetta di una stabile Costituzione, si potrà indicare una cura per prevenire le insofferenze dell'instabilità costituzionale.

Quasi tutte le Costituzioni del dopoguerra o tramontarono nelle dittature o subirono il travaglio di un revisionismo esasperante. In alcuni casi, come in

Germania e in Italia, le Costituzioni sopravvissero formalmente ma come materiali da museo. Le interferenze fra le funzioni del Capo dello Stato e del Capo del Governo, l'ipertrofia del legislativo e l'ipertrofia dell'esecutivo, la dipendenza della magistratura dal potere politico, le anomalie nelle funzioni dei partiti, furono le principali cause della crisi costituzionale, che è una manifestazione della più profonda crisi dello Stato moderno.

Il pericolo di altre crisi bisogna prevenire, fondando la nuova Costituzione su una sana dottrina delle libertà. *(Applausi).*

B) DICHIARAZIONE DELLE LIBERTA'

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario che *dichiariamo* le libertà che la Democrazia Cristiana intende propugnare nella Costituente.

Vogliamo forse fare una nostra «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino»? All'Assemblea nazionale francese furono presentati 21 progetti di «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino», che erano sopratutto frutto del fanatismo incosciente e del dogmatismo cieco dei giacobini: uomini gretti, unilaterali, astratti, antistorici. Carlyle disse che la «Dichiarazione» era opera di un «sinedrio di pedanti».

A che cosa servono queste «Dichiarazioni»? Napoleone invocava le «Dichiarazioni» anche quando le violava, ma i suoi arbitrii erano evidenti, come furono evidenti quelli di tutte le Sante Alleanze. Tutti i diritti dell'uomo e del cittadino dell'89 (escluso uno) sono nella Costituzione sovietica. Eppure non è la Costituzione della libertà.

Una Costituzione, perché abbia vita, non basta che sia un capolavoro professorale, come la Costituzione di Weimar, perché un perfetto sillogismo non basta a garantire un buon governo; né con i decreti si redimono gli schiavi.

A noi interessa non tanto la scoperta dei diritti dell'uomo o la «Dichiarazione dei diritti dell'uomo», bensì la chiara *coscienza* che ogni uomo deve avere di tali diritti e libertà.

Affermando dei principi non vogliamo fare opera di utopisti, ma indicare lo *spirito* della nuova Costituzione secondo il dettato della nostra coscienza cristiana.

L'affermazione di principi tiene viva l'idea del governo libero anche quando la pazza violenza rovescia gli istituti delle libertà. Si tratta di postulati morali delle leggi, i quali non rivelano la loro debolezza per il fatto di rinviare alle leggi ma, al contrario, manifestano la loro forza proprio perché cercano nelle leggi degli strumenti atti per affermarsi. Questo fatto non denuncia l'insufficienza del principio, ma indica la sua naturale estrinsecazione. E' l'idea che cerca di farsi realtà, che cerca di divenire storia. E' la storia chiamata a confermare l'idea. E' il diritto positivo che interpreta e realizza il diritto naturale.

Gli Stati di polizia non amano la metafisica dello «Stato di diritto». I regimi dittatoriali hanno violato proprio gli immortali principi, e per questo bisogna rivendicarli cristianamente, anche se le Costituzioni non sono catechismi

o serie di precetti, ma un complesso di fondamentali norme giuridiche.

Per essere concreti diremo che, più che le libertà dell'uomo, a noi interessano le libertà di *questi* uomini, degli italiani di oggi, di noi, di tutti coloro con i quali compiamo questo faticoso cammino.

Noi precisiamo le libertà dell'uomo anteriori allo Stato, e le vogliamo garantire, a differenza della Costituzione russa, nella quale le esigenze dell'economia sociale schiacciano l'individuo, cui non si riconoscono i titoli di un'intrinseca autonomia. In tale Costituzione si parla della «dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato» (10 luglio 1918), quindi dei diritti della collettività e non del singolo. Sono così sacrificate le libertà dell'individuo all'autorità dello Stato, e lo stesso Stato è in funzione di un partito e di un particolare interesse rivoluzionario.

I. *Le libertà illusorie o parziali*

Ma vi sono anche nel nostro clima politico delle libertà illusorie o parziali. Dobbiamo quindi vedere quale è la posizione dei partiti di fronte ai problemi della libertà, che per noi deve essere l'idea orientatrice ed ispiratrice nella costruzione di un nuovo mondo, di un nuovo ordine costituzionale.

Bisogna individuare i propri avversari, se non si vuole andare all'assalto dei mulini a vento. La nostra concezione della libertà è diversa da quella del *comunismo* e del *liberalismo*, e diciamo ciò non per semplice gusto di fare gli «anti», cioè gli anticomunisti o gli antiliberali.

Gli «anti» denunciano posizioni negative ed infeconde. Se nei torbidi anni del 1919-22 gli antifascisti, gli eroici antifascisti, non fossero stati solo antifascisti ma avessero soddisfatto qualcuna delle pochissime aspirazioni legittime di cui il fascismo si è reso cattivo interprete e sfruttatore, forse si sarebbe sgonfiato il mito di un fascismo restauratore di ideali negletti.

Noi siamo anticomunisti, ma siamo così poco settari che incominciamo col chiedere a noi stessi perché in Russia si costruiscono le città intorno alle fabbriche mentre un tempo si costruivano attorno alle cattedrali. Dobbiamo avere il coraggio e la franchezza di confessare con Berdiaeff: «Il comunismo è la testimonianza di un dovere non compiuto, di un compito non realizzato dal cristianesimo». *(Applausi)*. Gli errori degli altri sono anche nostre colpe. *(Applausi vivissimi)*.

Per noi, le libertà democratiche sono un fine stabile; per i comunisti, un mezzo contingente. Questa non è una novità, poiché un secolo fa Marx ed Engels nel loro «*Manifesto dei comunisti*» scrivevano: «Il *primo passo* della rivoluzione proletaria è la conquista della democrazia». Solo il primo passo: l'ultimo è, naturalmente, la dittatura del proletariato.

Lo Stato sovietico è uno Stato funzionale. Ha per fine non le libertà dei singoli, bensì l'attuazione del socialismo. La dittatura instaura la cosidetta legalità rivoluzionaria, che è una colorazione costituzionale dell'arbitrio e degli interessi di una classe.

Ma noi neghiamo pure la libertà anti-sociale, la libertà-suicidio, alla quale si ispira, o si ispirava alle sue origini, l'individualismo liberale.

La rivoluzione francese ci ha insegnato il modo di conquistare e di perdere quella libertà, che non è la nostra, perché è una libertà negativa, perché spinge l'individuo all'isolamento e non alla cooperazione, non indica in quale senso l'uomo deve agire, cioè non tiene conto integralmente dei suo diritti e dei suoi doveri.

Le nostre libertà non ci porteranno quindi allo Stato liberale del «lasciar fare» a favore del privilegio. Non vogliamo una libertà che sia un vuoto, un contenente senza contenuto, una libertà che conduca all'agnosticismo spirituale ed all'indifferentismo morale, cioè a concezioni della vita che favoriscono la disintegrazione della società.

Ispirandosi a un vieto e negativo concetto di libertà, la borghesia italiana ha esaurito la sua funzione politica con il capolavoro dell'unità d'Italia. *(Applausi)*. Poi è stata piccola e meschina, inadeguata e pavida. Parlo della borghesia che ha lo *spirito borghese*, e non del proletarizzato ceto medio, al quale accennerò poi.

Il liberalismo ritiene tanto più ampia la libertà del singolo, quanto più è limitato l'intervento dello Stato. La nostra democrazia invece ritiene che la libertà è tanto più ampia anche per l'individuo, quanto più vigile ed efficace è la tutela dell'intervento dello Stato.

Nella nostra libertà l'interesse dello Stato deve coincidere con quello dell'individuo, nello spirito della solidarietà o del *solidarismo* di cui ieri ha parlato De Gasperi. Quindi dalla libertà inorganica dobbiamo passare alla libertà organica, alla libertà garantita.

Mentre il comunismo instaura la supremazia della società, e il liberalismo la supremazia dell'individuo, la democrazia tende a realizzare la sintesi dei diritti individuali e dei doveri sociali della persona, e tende quindi ad instaurare uno Stato di cooperazione di classe, animato da quello spirito del cristianesimo che con la sua legislazione etica è capace di eliminare le deficienze della stessa democrazia.

II. *Le libertà reali e integrali*

In luogo delle libertà illusorie o parziali dovremo rivendicare le nostre libertà, che intendono essere reali e totali.

Giustamente fu detto: siamo liberati ma non liberi. La liberazione spezza le catene, ma solo la libertà instaura un'autodisciplina interiore ed esteriore. La liberazione è stata dura, ma la libertà è difficile. *(Bene!)*.

In questi ultimi lustri la libertà è esistita solo come rimpianto o come speranza: domani dovrà esistere come realtà.

Crispi diceva che nel nostro Paese non è la libertà che manca: «Ne abbiamo — egli osservava ottimisticamente — quanto l'Inghilterra. Sono le abitudini della libertà che noi non coltiviamo». Gli uomini spesso preferiscono il benessere delle servitù agli incomodi della libertà, preferiscono le grette comodità

di una vita da ignavi alla lotta per la libertà, a questa lotta alla quale dobbiamo educarli. *(Vivi applausi).*

Noi non abbiamo mai creduto nel mito della libertà attuata per mezzo della forza; la guerra del 1914-18, che doveva essere la guerra di libertà dei popoli, fu per noi e per altre nazioni la premessa di uno schiavismo politico. Un popolo non diventa libero perché porta delle teste sulle picche, e la libertà non ha avuto bisogno di attendere la caduta della Bastiglia per rivelare ai popoli il suo mistero.

La libertà è l'alba e la servitù il tramonto delle società umane, e le rivoluzioni scoppiano quando le civiltà sono moribonde. *(Applausi)*

In primo luogo, per noi la libertà è la possibilità di *fare il bene*. Vogliamo la libertà di fare ciò che è giusto e buono. La nostra non è quindi la libertà di Babeuf, cioè la libertà di andare a mangiare nelle case dei ricchi, ma la libertà di *obbedire alla ragione* e di *praticare la virtù*. *(Applausi).*

La nostra libertà, a differenza di quella del liberalismo, va intesa non nel senso negativo, cioè come la possibilità di restare chiusi nel proprio orticello, bensì in senso positivo, cioè come possibilità di uscire dalla nostra sfera particolare per portare un più vasto contributo al progresso della comunità. La libertà quindi per noi non è un fosso, ma un ponte, non uno strumento di isolamento individualistico, ma un mezzo di espansione sociale. Per questo, maggiore è la libertà, maggiore sarà pure la responsabilità sociale.

Gli inglesi usano due parole per esprimere la libertà: *freedom* e *liberty*. Una parola indica qualsiasi *franchigia* (liberazione da una servitù), mentre l'altra parola indica la possibilità di compiere un' *azione positiva*. Quando, per es., parliamo di libertà *di* stampa, intendiamo affermare il principio della non-ingerenza (azione negativa) dello Stato in questa sfera; quando invece, per es., parliamo di libertà *dal* bisogno intendiamo affermare la necessità di un aiuto (dello Stato) per garantire questa libertà, per rimuoverne degli ostacoli. La prima libertà esige che non si mettano ostacoli, la seconda che ci sia un aiuto per superarli.

Non ci basta sapere da che cosa dobbiamo liberarci: è necessario pure sapere per che cosa dobbiamo impegnare la nostra libertà. Non vogliamo — fu giustamente detto da un filosofo — né servi in rivolta, né liberti per grazia del padrone, ma uomini liberi, responsabili, artefici della loro opera.

Se è vero che si nasce liberi, è altrettanto vero che si diventa liberi: il bambino e il selvaggio (contrariamente a quanto pensava il Rousseau sull'idilliaco «stato di natura») son meno liberi dell'uomo che vive in società, che ha una sfera di libera azione, che arricchisce la sua personalità espandendola in una vita di comunione.

Vogliamo quindi non la libertà *asservitrice* del capitalista, ma la libertà *liberatrice* per mezzo dell'azione dell'individuo e della tutela dello Stato.

Il Guerrazzi disse: «La libertà è un albero che non dà frutti se non è coltivato con le proprie mani». La via della libertà è eroica perché è la via della responsabilità e della sofferenza, mentre la via della costrizione è piatta, meschina, umiliante. *(Bene!).*

160

La libertà è un valore, è un metodo che non può essere monopolizzato dai cosiddetti partiti liberali.

La libertà coesiste con l'autorità, e la sua eclissi fa degenerare l'autorità in dispotismo. Noi vogliamo l'autorità che protegge la libertà, e la libertà che rende ragionevole l'autorità.

Nello spirito di questa libertà democratica intendiamo instaurare un diritto nuovo, uno Stato nuovo. Infatti, o riformiamo lo Stato, o cadremo in un'altra dittatura, che è non una novità inventata dal fascismo, ma la malattia cronica e secolare della politica italiana. E lo Stato lo dobbiamo riformare nello spirito della nostra politica, che si impernia su due esigenze fondamentali; una di natura spirituale: vogliamo la *verità* che ci dà la libertà; una di natura materiale: vogliamo il *lavoro* che ci dà pane, vestito e casa. *(Applausi, vivissime approvazioni).*

In secondo luogo, le libertà costituzionali devono avere un' *ispirazione cristiana.*

Noi non vogliamo una Costituzione di partito o di confessione, ma la Costituzione del popolo italiano, al quale sottoponiamo il nostro programma, il nostro piano regolatore della ricostruzione morale, politica ed economica perché lo valuti e lo giudichi attraverso il voto. Ma il popolo italiano è un popolo cristiano e quindi nel nostro Paese i principi generali della poltiica e del diritto pubblico devono essere *conformi* all'etica cristiana.

Il cristianesimo è non solo il fondamento, ma pure la cava delle pietre per costruire il nuovo edificio. Per questo bisogna mettere l' *acceleratore* al Partito *(applausi),* perché oggi noi democratici cristiani abbiamo dei doveri che in nessun'altra epoca ebbero i cattolici italiani. *(Applausi vivissimi e prolungati).*

La libertà è cristiana per nascita, e noi cattolici ci appelliamo a qualche cosa che è nell'infanzia di tutti gli italiani, che noi vogliamo condurre a cosciente maturità. Dobbiamo finalmente e coraggiosamente uscire da questa barbara notte dei tempi, per marciare verso un nuovo evo cristiano. *(Bene!).*

La libertà moderna sorta dall'illuminismo è in stato fallimentare. La libertà cristiana è una nuova e costruttiva esperienza di una democrazia animata dal fervore spirituale; è la decisiva e forse *ultima* esperienza democratica.

E' il cristianesimo che attua la rivoluzione democratica contro il conservatorismo individualista degli uni e il classismo rivoluzionario degli altri.

Il Tocqueville scrisse: «L'uomo se non ha fede bisogna che serva, e se è libero bisogna che creda». E aggiunse: «Solo il dispotismo può disinteressarsi della fede, ma non la libertà». Dobbiamo quindi conferire alla libertà un dinamismo spirituale.

D'altra parte, come può volere uno Stato laico una democrazia che si chiama cristiana? Roosevelt, Truman, Attlee invocano Dio nei loro messaggi e si appellano al Vangelo.

Non vogliamo uno Stato confessionale, ma dovremmo forse volere uno Stato laico e agnostico? Dovremmo volerlo noi che proclamiamo inscindibile la morale privata dalla morale pubblica?

Lo Stato, che non intende essere agnostico in materia economica, dovrà

forse, come vorrebbe il laicismo, essere agnostico in materia religiosa?

Un giorno ebbi l'ingenuità di scrivere ne *«Il Popolo»* che noi vogliamo lo «Stato cristiano», e molti si scandalizzarono ed ebbi pure una polemica con la stampa di Roma, che scorgeva nello «Stato cristiano» un certo tenebrore medievalistico e temporalista. Che si doveva dire? Che noi cristiani vogliamo uno Stato buddista, musulmano o scintoista? *(Si ride).*

Questo laicismo militante permetterebbe che l'individuo o al massimo la famiglia possano dirsi cristiani, ma, arrivati alla soglia dello Stato, individui e famiglie dovrebbero dimenticare la loro fede e la loro morale per non recare dispiacere al tenero laicismo che generosamente ha abbandonato il suo vero nome di anticlericalismo. *(Applausi).* Quindi, marxisti, collettivisti, individualisti ecc. possono lottare per affermare nello Stato la loro concezione della vita o materialista o agnostica, ma questo diritto non dovrebbe essere riconosciuto ai cattolici, pena l'essere per lo meno declassati a «clericali».

Stato cristiano non significa Stato solo per i cristiani, ma Stato per tutti, nel quale il cristiano trova la garanzia di poter essere se stesso, di poter essere cristiano sia nel pensiero che nell'azione, sia nella fede interiore che nelle manifestazioni esteriori della fede. Eppure vi sono sempre coloro che con particolare zelo oggi vanno separando il sacro dal profano, le cose di questa vita da quelle dell'altra, come se il credere nell'altra vita non ci obbligasse a prepararcela in questa. *(Vivissime approvazioni).*

L'etica cristiana, dopo avere conquistato le coscienze e la vita privata, deve finalmente conquistare la vita pubblica. *(Applausi prolungati).*

Dobbiamo ripetere con Montalembert: «La libertà politica è stata la salvaguardia e lo strumento di rigenerazione cattolica in Europa». Egli nel 1852 aggiungeva: «Vi è un solo paese nel quale la religione cattolica è completamente incatenata: è la Russia, ma è anche il solo paese nel quale la libertà non è mai esistita». *(Applausi).* Melanconica monotonia della storia... *(Applausi).*

Il cristianesimo è quindi il vero lievito delle libertà democratiche. Non si può avere il frutto della libertà senza l'albero che la porta; e questo maestoso albero antico è appunto il cristianesimo. Il Vangelo è inondato dallo spirito di libertà. *(Applausi).*

Infine, le libertà che rivendichiamo devono essere non astratte e nominali, ma incorporate in concrete istituzioni storiche. Devono essere libertà di *fatto* e di *diritto.*

Ricordo che in un primo e più vasto progetto delle *«Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana»*, elaborato da De Gasperi nell'epoca dell'attività clandestina e poi non pubblicato, ma che dovrebbe essere pubblicato... *(Alcide De Gasperi:* Ma io non lo possiedo più!). Lo conservo però io, fin dall'epoca clandestina in cui fu scritto nel famoso «capannone», e bisognerà pubblicarlo, perché non basta quel pallido riassunto che ha visto la luce. Ora, in quello scritto De Gasperi ricordava una singolare espressione di Felice De Merode contro i filosofi astratti che partecipavano ai lavori della Costituente belga: «Quando ordino un paio di scarpe, il mio calzolaio prende la misura sul mio piede e non

su quello di Apollo». L'analogia è in tutti i sensi... calzante. *(Ilarità)*. E' necessario il senso della concretezza storica.

Le libere e concrete istituzioni inglesi e americane hanno preceduto le conversazioni degli illuministi nei salotti parigini, ove male si masticavano e si ruminavano alcune verità antiche quanto il cristianesimo. Jefferson, ministro americano a Versailles prima della caduta della Bastiglia, esortava La Fayette a garantire le più elementari libertà prima di gettare all'aria lo Stato. Ma la cecità dell'insofferenza rivoluzionaria e sanguinaria dovette passare attraverso le esperienze dei cesarismi napoleonici, e ci volle un secolo prima che le libertà raccomandate da Jefferson entrassero nel midollo dello Stato e del popolo di Francia.

Non basta affermare una libertà, bisogna garantirne l'effettivo esercizio. Vogliamo quindi una libertà temprata, combattiva e concretata nelle istituzioni, una libertà non delegata per inerzia spirituale e politica a un Parlamento onnipotente, né affidata ad un monarca inetto a garantirla. L'«irrevocabile» Statuto è stato revocato da chi doveva tutelarne l'irrevocabilità *(applausi)* : è questo l'aspetto più saliente del fenomeno di una ben vasta defezione.

Bisogna finirla con l'avere due Stati: uno *legale* ed uno *reale*, uno scritto sulla carta ed uno diverso e contraddittorio, vivente nelle istituzioni. Bisogna finirla col divorzio fra il formalismo giuridico e la realtà operante delle forze sociali. *(Applausi)*.

C) LIBERTA' RELIGIOSE

I. *Libertà delle coscienze*

Vogliamo quindi che la nuova Costituzione sia il presidio di quattro fondamentali categorie di libertà: libertà religiose, morali, politiche ed economiche. Anzitutto le *libertà religiose*. .

La libertà delle coscienze che noi affermiamo è intesa non nel senso di indifferenza di fronte alla verità, ma nel senso che non può essere impedito ad alcuno di agire secondo coscienza.

Questo è il presupposto della tolleranza della Chiesa, la quale vieta che l'individuo sia *costretto* ad abbracciare la fede: fede e costrizione sono due termini contraddittori.

Non siamo intolleranti perché sappiamo che, più che *vincere*, importa *convincere*. Noi vogliamo realizzare una *spontanea* comunione degli spiriti.

II. *Libertà di credere, di professare e di propagandare la fede*

Ad ogni uomo deve essere riconosciuta la libertà dall'intolleranza; al cristiano la libertà di credere in Dio, in Gesù Cristo, nella Chiesa e nel suo insegnamento. Il riconoscimento di questa libertà non ha nulla a che fare con lo Stato confessionale, poiché non si costringe nessuno alla fede; si esige solo il rispetto della fede. *(Applausi)*

Come cittadini e credenti diciamo allo Stato: per la nostra fede non vi devono essere né *persecuzioni*, né *privilegi*. (*Applausi*). Vi è molta gente oggi che nelle piazze d'Italia suda camicie per garantire che nessuno intende perseguitare la fede. (*Si ride*). Questi uomini del «*ni*» devono sforzarsi per sconfessare il loro passato, per ripudiare il loro spirito antireligioso, per accantonare le loro riserve sulla fede. Auguriamo loro di incontrare veramente la fede sul terreno religioso e non su quello politico. (*Applausi vivissimi*).

Per parte nostra, non abbiamo nulla né da sconfessare, né da ripudiare, né da accantonare. Non vi sono nel nostro Partito membri «a diritto ridotto» ammessi solo dalla porta di servizio, né dobbiamo tollerare credenti di fedi in cui non crediamo, al semplice fine di impinguare le file del Partito o di renderlo pubblicamente più presentabile. (*Applausi, approvazioni vivissime e prolungate*).

Non siamo dei socialisti riguardosi di non parlare mai di Marx, o dei comunisti per i quali non sembrano mai esistiti né Lenin né Stalin, di cui si parla più nei nostri Congressi che in quelli comunisti. (*Applausi. Si ride. Una voce:* «Giù la maschera!»). E' curioso che per sentir citare il nome di Lenin bisogna partecipare ad un Congresso della Democrazia Cristiana ed ascoltare un discorso del suo Segretario politico... (*Ilarità*).

Noi diciamo che siamo cristiani, che tolleriamo le altre fedi e che consideriamo come stupida ed assurda ogni persecuzione antireligiosa.

Vi furono delle tolleranze, come la tolleranza religiosa della rivoluzione francese, che condussero alla persecuzione dei cattolici, al separatismo dei clubs giacobini, che divenne sinonimo di ostilità e che più tardi sfociò altrove nel Kulturkampf.

La Costituzione spagnola del 1931 proclamò tutte le libertà e poi le oppresse tutte a cominciare da quella religiosa, a cominciare dallo scioglimento degli ordini religiosi e dalla nazionalizzazione dei loro beni.

Ciò non significa che noi approviamo i successivi regimi liberticidi: siamo contro questi come contro quelli, perché regimi intolleranti e persecutori. (*Bene!*). Dobbiamo aver a cuore il nostro integralismo, la nostra assoluta autonomia ideologica e politica di fronte a tutti. (*Applausi*).

Se dovesse riapparire lo spettro delle persecuzioni, la Chiesa sa dove trovare le sue armi, che sono la verità e la carità; sa dove trovare i suoi soldati, che conoscono la lotta e l'incrollabilità del carattere per confondere l'astuzia, l' orgoglio e la malvagità dei suoi nemici manifesti ed occulti. (*Applausi*).

La Chiesa è una società militante, ed il clero ha dato nella nostra dura lotta di Liberazione un esempio che non è inferiore a quello dato dalle altre classi sociali e che non può essere dimenticato dalla nuova Italia di questo secondo Risorgimento, che è in gran parte opera dei cattolici. (*Applausi calorosi e insistenti*).

Né persecuzioni, e neppure privilegi: non vogliamo una fede invano costretta ad adagiarsi nel letto di Procuste del cesarismo. Le dittature, quando non sono persecutrici, cercano, invero senza successo, di addormentare la fede in una beata soddisfazione ed in una cieca sicurezza.

La religione a servizio del dispotismo è ciò che ripugna al nostro animo, perché ripugna mettere una cosa santa a servizio di interessi profani. (*Applau-*

si). Chi serve gli imperi temporali finisce per perdere l'impero delle anime. Montalembert ben vide che il governo assoluto è il governo che ha esposto la Chiesa ai più grandi pericoli, sia che si tratti dell'assolutismo cesareo, sia che si tratti dell'assolutismo delle folle. «L'onnipotenza dello Stato — egli scriveva — significa mancanza di freno e di controllo: il poter tutto è una tentazione per la debolezza umana. Chi può tutto vuole tutto, quindi vuole invadere anche la sfera dello spirituale. L'assolutismo può allearsi con la Chiesa, ma solo per dare ad essa onori e privilegi, e non per riconoscere diritti e libertà. La Chiesa resta senza forza e senza diritti quando l'inevitabile lotta appare all'orizzonte. La religione ha bisogno di libertà, e la libertà ha bisogno di religione».

Non si impone né si tutela la fede con il carabiniere, e alla religione protetta dallo Stato preferiamo la religione che si protegge da sé *(applausi),* preferiamo la religione che guarda, più che al suo potere, ai suoi doveri e ai suoi diritti. *(Applausi).*

In primo luogo, la religione deve prendere il suo posto di primo rango anzitutto nelle coscienze e poi nelle istituzioni sociali.

Nessuna seduta della Camera dei Comuni può avere inizio senza una preghiera all'Altissimo perché illumini il Parlamento. *(Una voce:* «Articolo 66!»). E perché noi, popolo cristiano, dovremmo avere dei dubbi a riconoscere all'inizio del testo della nostra Costituzione quello che riconoscono varie Costituzioni europee ed americane, cioè che Dio è «la fonte suprema di ogni autorità»? *(Applausi).* Perché dovremmo avere dei dubbi ad esprimere, come in altre, così nella nostra Costituzione la «gratitudine verso Dio per la libertà»? *Applausi).*

In secondo luogo, la Costituzione, come riconosce che la lingua italiana è la lingua del popolo italiano anche se vi sono gli alloglotti, anche se esistono i dialetti, così dovrà riconoscere che la religione del popolo italiano, nella realtà della coscienza, del costume e della tradizione, è la religione cattolica, apostolica, romana. *(Applausi).* Ciò era affermato perfino in un progetto dello Statuto della Repubblica romana del 1849.

Anche lo Statuto albertino si iniziava con una professione di fede molto solenne che fu però la premessa di una legislazione spesso antireligiosa; ma noi ora vogliamo delle dichiarazioni che non siano tali da servire domani per tutti gli usi, che non siano degli attaccapanni ai quali si può attaccare qualsiasi vestito. *(Bene!).* Vogliamo dei precisi impegni costituzionali ed una legislazione rigorosamente consequenziale.

Quando parliamo di libertà di esercizio del culto, non chiediamo nessun privilegio. Diciamo solo che le leggi italiane relative al culto cattolico non possono essere uguali a quelle relative, per es., al culto metodista, alla stessa maniera che il Comune di Roma non avrà le stesse esigenze di un Comune disperso nelle Alpi o negli Appennini, pur essendo ugualmente Comuni.

Un liberale di stretta osservanza, il Ruffini, nel suo volume su *«I diritti di libertà»* scrisse: «La vera giustizia non è già, come dicevano i romani, dare a tutti lo stesso, ma a ciascuno il suo. E il proprio di un'organizzazione imponente quale è la Chiesa Cattolica nel mondo, e segnatamente in Italia, non può essere il proprio, metti caso, dell'Esercito della salute».

Ad ogni modo, gli altri culti sono ammessi, purché — secondo la formula tradizionale — non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume.

Dal riconoscimento della religione cattolica deriva logicamente che gli istituti fondamentali dello Stato devono essere conformi all'etica cristiana, e che devono essere rispettate quelle libertà di credere, professare e propagandare la fede che sono state definitivamente sancite nel Concordato a presidio della libertà di esercizio del culto, a presidio dei valori della famiglia cristiana e dell' insegnamento religioso.

Il clero, che ha dato così magnanimi esempi di patriottismo, deve avere la libertà di dedicarsi alla salute delle anime, entro e fuori la Chiesa, dovunque la vita spirituale e morale, individuale e sociale, incontra delle insidie o ha bisogno di una guida e di un alimento. (*Bene!*).

III. *Libertà della Chiesa*

Riconosciuto che la «questione romana» è definitivamente chiusa, vogliamo una libera comunità cristiana, una libera convivenza di Stato e Chiesa nella conquistata pace religiosa.

Le due potestà sono *distinte* ma non *separate:* esse cooperano al servizio dei valori spirituali e materiali della persona.

La missione spirituale della Chiesa deve svolgersi in piena libertà, e la voce del Sovrano Pontefice, levatasi così spesso in difesa della dignità umana, deve risuonare liberamente in Italia e nel mondo. (*Lunghi applausi. Si grida:* «Viva il Papa!»).

Naturalmente, il regime di Concordato presuppone quella lealtà e buona fede che mancava al fascismo. Ricordate che Mussolini, dopo i Patti Lateranensi, che *riaffermavano* la sovranità temporale del Pontefice, è arrivato a vantarsi, nel suo discorso al Senato, di avere «sepolto» il potere temporale dei Papi.

D) LIBERTA' MORALI

I. *Libertà della persona*

Dopo le libertà religiose, la Costituzione deve tutelare le *libertà morali* della persona, della famiglia e della scuola, e deve garantire la libertà dal vizio.

La libertà è la principale dotazione della persona, la cui dignità deve essere restaurata.

Vogliamo che ognuno sia padrone della sua coscienza, del suo braccio, del suo lavoro, della sua casa.

I diritti di libertà sono i diritti di manifestazione della propria personalità non solo di fronte alle altre persone, ma anche di fronte allo Stato, la cui funzione è non di limitare ma di tutelare le libertà della persona.

Il cristianesimo è il più efficace difensore dei diritti della personalità umana, che Marx annega nella collettività e che Nietzsche schiaccia sotto i piedi del superuomo.

II. *Libertà della famiglia*

L'individuo ha la libertà di costituire una famiglia con il sacramento del matrimonio. La Costituente deve difendere l' *unità* morale, giuridica ed economica della famiglia, consolidando questo istituto, esposto a gravi pericoli di diroccamento.

Una invisibile e silenziosa bomba atomica ha disgregato l'unità familiare. La famiglia, se non è sbandata, riesce a riunirsi più attorno alla radio, che è una finestra sul mondo assordante e stordente, che attorno al focolare domestico. La lotta per la vita chiama la donna alle professioni, alle officine ed ai campi, e allenta i legami domestici; la crisi dell'infanzia è la crisi della famiglia.

E' illusione — e voi donne lo dovete comprendere ancora meglio degli uomini — difendere la famiglia dall'interno della famiglia: lo Stato con le sue guerre vi strapperà lo sposo o il fratello, e la scuola atea o la corruzione della strada vi ruberanno l'anima del figlio.

La famiglia è una fortezza che non si difende stando entro la fortezza. Bisogna irrobustirla interiormente, ma bisogna anche uscir fuori e battere il nemico in campo aperto. L'occasione è appunto offerta dalla Costituente, la quale — contro la sotterranea agitazione divorzista — deve anzitutto riaffermare l' *indissolubilità* del matrimonio. *(Applausi).*

Il divorzio potrà interessare alcune classi della borghesia, ma non interessa il popolo che ama la famiglia. *(Applausi prolungati).* L'appello alla libertà, di cui sfacciatamente si decora la rivolta divorzista, è ridicolo ed artificioso, poiché la libertà individuale dei coniugi non può giungere a soppiantare le leggi naturali di una società. Vi è libertà di vivere secondo la legge naturale e morale, e non frodando la legge.

Contro i teorici del libero amore affermiamo che non vi è diritto alla maternità senza uno stabile amore e quindi senza il matrimonio, il quale crea delle obbligazioni; e i figli hanno diritto di non essere sacrificati alla rovina dei genitori. *(Applausi).*

La famiglia non solo è di per sé una mirabile società formativa dell'uomo, ma è anche una società che può sorreggere lo Stato: lo si vide nel tempo della lotta clandestina, quando lo Stato crollò e fu la famiglia con i suoi affetti, e la Chiesa col suo caritatevole asilo, che si fecero scudo dell'uomo, che salvarono l'uomo dalla legge della foresta, che ci diedero la possibilità di iniziare la ricostruzione dello Stato. *(Approvazioni).*

III. *Libertà della scuola*

Lo Stato deve elevare intellettualmente i cittadini liberandoli dall'ignoranza, e garantendo la libertà della scuola.

Riconosciuti i diritti naturali della famiglia e della Chiesa, affermiamo che lo Stato ha una funzione *ausiliaria* nel campo della scuola. Libertà della scuola significa lotta contro i monopoli scolastici che avviliscono la cultura, lotta per il riconoscimento dei diritti della scuola privata, lotta per l'insegnamento reli-

gioso da impartirsi in tutte le scuole secondo la tradizione cattolica della famiglia italiana, lotta per elevare sopratutto le classi umili.

Oggi ritornano di moda le vecchie rimasticature sulla scuola laica, con argomenti che sanno di muffa e di tanfo. La scuola laica è pure una scuola confessionale: è la scuola della confessione agnostica e scettica. *(Applausi).*

Non si devono dimenticare le critiche mosse alla scuola laica da un filosofo che non fu cristiano. «Se la confessione laica non ha credenti — egli osservava — è colpa della mancanza di persuasione che la fede laica ispira: manca di luce intellettuale e di calore spirituale, che sono necessari per formare gli uomini, per plasmare le anime. E non si forma l'uomo spiegando gli aoristi del greco di Platone, ma facendo conoscere la fede di Platone nell'anima immortale». *(Bravo! Bene!).*

Non si può essere neutrali verso ciò che non ammette neutralità, perché è ciò che impegna e disciplina tutta la vita. E' doveroso rispettare la libertà, ma chi crede nello spirito ha non solo il diritto ma anche il dovere di educare alla scuola dello spirito, come chi crede nella materia educherà alla scuola della materia.

L'educazione non può prescindere dall'anima. Non è neutralità insegnare le vite di Cornelio Nepote e non la vita di Gesù. Non si può insegnare la verità prescindendo dalla Verità Somma, come non si può insegnare la legge morale prescindendo dal Sommo Bene.

Si teme la cosiddetta «scuola dei preti», la scuola delle «imposizioni». Ma — fu giustamente osservato — nessuna imposizione ha un valore educativo se non si traduce in una accettazione, in una convinzione.

L'amore della verità e il metodo critico non possono essere monopolio dei razionalisti, come se il cristianesimo non fosse una scuola di libertà e di ragione, una scuola di *vita spirituale*.

IV. *Libertà dal vizio*

La libertà dall'ignoranza è nulla senza la libertà dal vizio. Cattive Costituzioni sono quelle che favoriscono ed eccitano il vizio; buone Costituzioni sono quelle che lo impediscono e lo reprimono. Specialmente oggi ci deve stare a cuore la libertà dal vizio.

La vita sociale deve essere una lotta contro la morte: contro la guerra che uccide i corpi, contro la corruzione della stampa e della piazza che uccide le anime. «L'umanità — scrisse Péguy — è in peccato mortale». La pestilenza di questa guerra ha fra l'altro una aggravante: è stata un morbo di corruzione non solo delle milizie, ma pure delle donne e dei bambini, cioè di quella popolazione civile che in altre epoche i belligeranti cercavano di mantenere segregata ai margini delle loro imprese sanguinare. La guerra ha offerto il terreno più favorevole alla spavalda marcia del male che devasta le anime. Lo stimolo della fame non è però sufficiente a determinare questo precipitoso sbalzo barometrico del costume: i fatti — ha detto un educatore — non accusano solo la guerra, ma accusano pure la crisi del nostro sistema educativo e familiare, alla cui scuola sono cresciute tante anime fiacche.

Quindi la tutela del buon costume è interesse non solo privato ma anche pubblico, che deve essere curato dallo Stato, sollecito della sanità morale del popolo.

E) LIBERTA' POLITICHE

1. *Libertà dalle tirannidi*

Dopo le libertà morali, le *libertà politiche*. L'ordinamento costituzionale deve essere tale da scoraggiare ogni velleità di nuove dittature, cesaree o plebee. Non adagiamoci nelle comode illusioni ed evitiamo i facili equivoci.

I despoti giacobini, scrisse Taine, volevano la libertà «aggiornata» dopo la rivoluzione, e Bonaparte fu definito «il soldato della libertà», colui che salva la libertà. La Francia ha rovesciato i Borboni per poi essere posta sotto gli stivali di un soldato. Ed oggi tutti sappiamo che vi sono degli altri stivali in giro per il mondo... (*Ilarità*).

Ci opporremo allo «Stato di partito» e ad ogni dittatura di gruppi reazionari o rivoluzionari, di maggioranze intolleranti o di minoranze faziose. L'Assemblea costituente russa del settembre 1917 era stata eletta democraticamente e rappresentava tutte le classi sociali. I bolscevichi erano in minoranza. Nel primo giorno di riunione della Costituente, il Governo inviò un distaccamento di guardie rosse comandate da un marinaio di Kronstadt il quale, dopo una breve attesa, entrato nell'aula disse: «E' già tardi; le mie guardie sono stanche e vogliono dormire. Vi prego di togliere la seduta e di abbandonare l'aula». Così incominciò e finì la Costituente russa. E il Congresso sovietico, tenuto nello stesso mese, ne sanzionò la dissoluzione riconoscendo che così si doveva fare perché vi era un dissenso insanabile fra il sistema sovietico e il sistema democratico della Costituente. Lenin, dopo aver voluta ed esaltata la Costituente con tutte le forze della sua propaganda, quando il risultato delle elezioni lo pose in minoranza disse che la Costituente non rappresentava più la volontà del popolo. La soppressione della Costituente segnò l'inizio della dittatura.

Una minoranza faziosa e violenta non deve soppiantare la rappresentanza legittima del popolo sovrano. Vogliamo quindi competizioni di partiti e non Stato a partito unico, la cui fallimentare esperienza è già stata fatta dal fascismo, dal nazismo e dal comunismo. Non vogliamo il dominio di una minoranza violenta, si chiami pure classe operaia o avanguardia del proletariato. Queste minoranze attivistiche devono essere aiutate ed incoraggiate ma a patto che non diventino dispotiche, che non si arroghino il diritto di soppiantare le maggioranze con la forza: solo il consenso può trasformare una minoranza in maggioranza. Devono quindi essere poste fuori legge le minoranze liberticide.

Dobbiamo difenderci dai pericoli delle dittature sia da parte dell'esecutivo (il cui campionario ci è stato offerto dall'esperienza fascista), sia da parte di quelle imbelli assemblee popolari che hanno avallato le dittature.

Anche la demagogia può tradursi in tirannide e divenire la tomba della democrazia: è la tirannide del capriccio, della passione e della insipienza.

Si è arrivati al totalitarismo passando attraverso una crisi della democrazia: ora, se non si irrobustisce la democrazia, potremo domani ricadere nella tragedia di ieri.

La democrazia non è di per sé la virtù: è la *possibilità* della virtù. Si può dire anzi che la democrazia ha bisogno di virtù più di ogni altro sistema, se no apre la strada alle peggiori corruzioni. Non dimentichiamo questo principio fondamentale, altrimenti le sorprese del domani saranno ben crude. *(Applausi).*

Nella nostra democrazia, Dio è la fonte del potere, e il popolo è il soggetto ed il titolare della sovranità; ma che vale la volontà del popolo se la mente degli uomini è turbata, se il cuore è corrotto, se l'ignoranza o la debolezza del carattere riduce il popolo ad imbelle strumento nelle mani di demagoghi o di avventurieri? Anche qui bisogna rifare l'uomo, se si vuole rifare lo Stato. *(Applausi).*

II. *Libertà dagli arbitrii del potere*

Perché l'individuo sia liberato dagli arbitrii dello Stato, è necessario che lo Stato riconosca un fondamento (e quindi un limite) *etico* e *giuridico*. Come l'individuo, così anche lo Stato è soggetto di vita morale.

Noi sentiamo la spiritualità della vita sociale: dopo l'età economica e l'età politica, che hanno posto le fonti del potere nel denaro e nella forza, vogliamo un'età in cui la vita sociale sia spiritualizzata dall'etica cristiana.

La redenzione viene non dall'economico o dal politico, ma dallo spirituale. Affermiamo ciò contro la grettezza borghese e il materialismo delle masse.

La politica è direttamente subordinata alla morale e al diritto. *(Applausi).*

Il riconoscimento dei diritti imprescrittibili dell'individuo non è una concessione dello Stato che volontariamente si autolimita. Il limite dello Stato non è volontario, ma necessario: lo Stato sorge limitato dai diritti naturali della persona e deve rispettare questo limite. I diritti individuali sono il presupposto dello Stato, sono diritti originari e non riflessi; la loro tutela è la ragion d'essere e l'esigenza congenita dello Stato.

III. *Libertà dal privilegio*

La Costituzione deve quindi riconoscere la libertà dal privilegio. Con la rivoluzione francese crollarono i privilegi dinastici e feudali, ma posero le loro radici i privilegi borghesi dello Stato liberale, privilegi prima economici e poi politici. E' un'illusione comunista quella che ritiene che per abbattere il privilegio economico sia necessario abbattere anche quelle libertà che hanno permesso il privilegio economico: bisogna invece abbattere il cattivo uso e l'abuso di quelle libertà, bisogna abbattere il falso concetto di quelle libertà.

L' *uguaglianza* è appunto la libertà dal privilegio. Nessun privilegio per sesso, razza, partito, censo, classe sociale e fede religiosa sarà da noi riconosciuto.

Fra le varie uguaglianze che la Costituzione deve affermare, vi è l'uguaglianza dei diritti politici della donna la quale, dopo aver combattuto nelle trincee della resistenza e della sofferenza, dopo aver lottato per il pane quotidiano,

dopo aver sofferto per i cari lontani con innanzi agli occhi lo spettro della casa distrutta e della fame incombente, è oggi forse più dell'uomo preparata a raccogliere i frutti di una ben cruda esperienza di dolore. *(Applausi).*

IV. *Libertà dall'intolleranza*

Anche dalla minaccia dell'intolleranza il nuovo ordinamento costituzionale deve tutelarci. L'intolleranza, impastata di orgoglio e di presunzione, è matrigna di rivolte. Contro di essa dovrà essere garantita la libertà di pensiero, di parola, di discussione, di critica, di radiodiffusione, di stampa, di riunione e di associazione.

La nuova Costituzione non può, senza contraddirsi, ammettere le società che adottano il metodo della violenza e neppure le società segrete, alle quali siamo stati e siamo ostili malgrado il «patto di unità di azione» proposto al nostro Partito dal Gran Maestro di una delle Massonerie. *(Si ride).*

Attraverso la libertà di associazione politica si garantisce la libertà dei partiti dal pericolo di slittamenti verso il sistema del partito unico.

I partiti, permessi solo in quanto non adottino il metodo della violenza, hanno delle funzioni pubbliche, e quindi devono essere giuridicamente disciplinati almeno per quel tanto che riguarda la influenza che esercitano *direttamente* su particolari organismi dello Stato, non solo orientando ma anche organizzando la partecipazione del popolo alla vita politica.

V. *Libertà dal timore*

L'uomo del nostro tempo ha bisogno più che mai di *sicurezza;* aspira alla *liberazione dal timore* che la severità delle leggi e l'inflessibilità della loro esecuzione devono assicurargli. Di questa fiducia nella tutela contro la violenza vi è più che mai bisogno in questi tempi nei quali la politica languisce sotto la costellazione della paura. Dai fastigi retorici dell'audacia totalitaria siamo piombati nei tortuosi ed oscuri vicoli della paura che si insinua in tutte le fessure e venature della vita sociale.

Anche venticinque anni fa vi erano milioni di uomini che temevano, e finirono per affidarsi all'audacia di un uomo che diceva di nulla temere e che sui suoi gagliardetti aveva innalzato il motto dell'universale disprezzo. Fu una stupida e puerile illusione, sotto la quale si celava la tradita ansia di ogni uomo responsabile: l'ansia di un mondo certo, di un ordine sicuro, di una legge non menzognera.

Ma con la forza non si creano ordini sui quali la civiltà possa stabilirsi sicura. Talleyrand diceva: «Con le baionette si può fare ogni cosa, tranne che sedervicisi sopra».

Nel mondo, la forza è esautorata ed il suo astro tramonta. Necessaria per cacciare di colle in colle la belva della tirannide, la forza non serve per fondare un ordine nuovo. Essa distrugge in un'ora il lavoro di secoli, ma è troppo rozza ed arrogante per conoscere l'arte paziente del ricostruire. Gli stessi grandi e potenti possono dominare la storia entro angusti limiti se non rispettano le leg-

gi della vita dei popoli. Mussolini ed Hitler furono stritolati dagli eventi appunto perché si illusero di potere disfare e rifare il mondo a loro arbitrio.

La forza è crollata, ma la violenza, pur annidata e mascherata, minaccia tutt'ora l'ordine sociale. Finita la schiavitù delle tirannidi, vigiliamo che non incominci la schiavitù della paura.

Per realizzare la libertà dalla paura, non bisogna avere paura della libertà *(applausi)*, e non si avrà paura della libertà se lo Stato che sorgerà dalla nuova Costituzione sarà tale da garantire il rispetto della legge e la vigorosa repressione di ogni violenza privata e pubblica.

Per contribuire alla liberazione dal timore della guerra, siamo pronti ad accettare tutte quelle limitazioni della sovranità che siano rese necessarie ad un organico funzionamento della società internazionale e che non siano incompatibili con l'indeclinabile difesa della nostra libertà e indipendenza nazionale. *(Applausi)*.

F) LIBERTA' ECONOMICHE

I. *Libertà dal bisogno*

Dopo le libertà politiche, le *libertà economiche*.

E' particolarmente sul terreno delle libertà economiche e della giustizia sociale che la Democrazia Cristiana — come disse ieri De Gasperi — intende combattere la sua battaglia per la nuova Costituzione.

Vogliamo la *libertà dal bisogno*. Prima che Roosevelt lanciasse negli spazi questa parola e ce la inviasse stampata sul retro delle Am-lire *(si ride)*, il cristiano da secoli va ripetendo nella sua preghiera di ogni giorno: «Dacci oggi il nostro pane quotidiano». Chiede cioè la libertà dal bisogno; e la chiede a Dio, e non agli uomini. *(Applausi)*. Un lugubre spettro si è alzato dalle macerie della guerra: la carestia. Da tempo De Gasperi deve dedicare buona parte della sua giornata ad assicurare il pane alle nostre mense: il pezzo di pane. *(Applausi)*. Carestia e fame sono i fiori del giardino della guerra, che ammazza gli uomini come le mosche e li riduce a mangiare l'erba come le capre. Ma a questa schiavitù del bisogno non contribuiscono forse le nostre discordie, non contribuisce l'esasperante egoismo dei ricchi e la conseguente turbolenza dei poveri? *(Applausi)*.

E' certo illusorio pensare ad una rapida liberazione dal bisogno, anche perché il bisogno è senza limiti se la vita non è dominata dall'imperativo della coscienza che sa trasformare il sacrificio in uno strumento di redenzione. La vera libertà dal bisogno esige quindi non solo uno sforzo collettivo per una equa distribuzione dei beni, ma anche una ascetica della rinuncia.

Premesso quindi che noi subordiniamo i fattori economici a quelli morali, dobbiamo subito dire che la politica s'impernia su due comandamenti: non ammazzare (cioè la libertà della persona), non rubare (cioè la giustizia sociale). *(Applausi)*. Gesù mostrava la sua dottrina guarendo gli uomini e moltiplicando i pani. Sono questi i due problemi della politica: guarire moralmente e fisica-

mente gli uomini; moltiplicare i beni economici per tutti; dare da mangiare allo spirito ed alla carne. *(Applausi).*

A ognuno il suo pane, come la sua sofferenza; il pane per lo spirito e per la carne, il pane per sé, per gli amici e pure per i nemici. A ogni uomo la sua casa, la sua terra e la sua strada per la quale salire, perché tutti hanno il diritto di salire lungo strade sorelle. *(Bravo! Bene!).*

Non basta affermare la libertà politica: bisogna che il nostro sistema economico sia tale da creare le *condizioni di possibilità di esercizio* della libertà politica. *(Applausi).* Il divorzio ottocentesco fra politica ed economia non regge più. Bisogna fare dei diritti politici delle leve per influire sul mondo economico, al fine di realizzare un'economia secondo giustizia sociale.

La *libertà politica* deve essere quindi integrata dalla *giustizia sociale*, la quale è un aspetto della libertà: tende a rendere concreta e garantita la libertà fissando i doveri sociali di fronte ai diritti individuali. L'organizzazione economica deve essere fatta non a vantaggio dei feudatari del capitale, ma a vantaggio di tutta la comunità. *(Applausi).*

Il problema veramente *nuovo* della Costituzione sarà questo: porre la questione sociale in termini di diritto costituzionale; portare sul terreno della Costituzione i problemi del lavoro, della proprietà e della distribuzione dei beni. Questo è il tema che oggi cimenta giuristi, economisti e politici.

Le Costituzioni liberali conobbero un solo tema: la libertà; mentre le Costituzioni nuove e democratiche devono conoscere un secondo tema: la giustizia sociale.

Si è osservato che non si tratta di qualche cosa di aggiuntivo, di un'appendice più o meno superflua, ma di qualche cosa che deve informare tutta la Costituzione. Quindi lo spirito della Costituzione non potrà essere posto, come fu un tempo, nel formalismo giuridico, ma anche, come sarà domani, nel progressismo sociale.

Tutto ciò è reso inderogabile non solo dalle nostre aspirazioni verso un ordine sociale secondo giustizia, ma anche dalle necessità immediate di avere dei principi direttivi e propulsori delle urgenti opere di ricostruzione, che devono essere subito orientate secondo le nuove esigenze della giustizia sociale in modo da porre le premesse concrete del nuovo sistema.

Come è possibile fissare i diritti dell'uomo senza fissare il diritto del lavoro? Come è possibile garantire le libertà dell'individuo senza garantire la libertà di possedere?

Lo Stato liberale aveva una funzione prevalentemente negativa, cioè mirava a garantire delle zone franche di libertà personali. Era lo Stato del lasciar fare al più forte, e dell'astenersi da ogni aiuto positivo a favore del più debole. La nostra democrazia non accetta quel liberalismo che può finire per fare trionfare la legge della foresta.

Non vi può essere solidarietà fra il lupo e l'agnello, e bisogna cacciare il lupo se si vuole che l'agnello finisca di belare eternamente al vento. *(Applausi).* La fraternità cristiana non può convivere con la solidarietà fra i lupi che conoscono solo la legge della foresta. Il primo dovere di quanti solidarizzano nello

spirito della comunità cristiana è quello di lavorare per bandire dal mondo la legge della foresta.

L'uguaglianza politica è inoperosa e contraddittoria in un clima di egoistiche ed artificiose disuguaglianze economiche: è un'uguaglianza che può finire semplicemente per legalizzare l'ingiustizia. Per esempio: lo Stato liberale riconosce a tutti la libertà di stampare giornali, ma il suo sistema economico non offre a tutti la possibilità di avere i mezzi per stamparli. Ed allora, a che cosa si riduce la libertà di stampa?

Il socialismo, e particolarmente il comunismo, tendono a sacrificare la democrazia politica (cioè le libertà politiche) alla democrazia economica (cioè ad una *promessa* di uguaglianza economica).

Questo è il pericolo di oggi: il pericolo di respingere come *borghesi* quelle libertà che, se furono rivendicate dalla borghesia a proprio vantaggio, sono però le libertà dell'uomo, da rivendicarsi a vantaggio di tutti gli uomini.

Il Manifesto dei comunisti del 1848 parla dello Stato moderno come di una «Giunta amministrativa degli affari economici di tutta la classe borghese». Ma anche lo Stato comunista è la Giunta amministrativa di una classe.

Siamo contro la plutocrazia borghese in quanto subordina il potere politico agli interessi economici della borghesia; ma per la stessa ragione siamo contro lo Stato proletario in quanto subordina il potere all'interesse di una classe. Noi vogliamo maggior benessere individuale senza perdere un millimetro delle nostre libertà individuali. Fra il liberalismo e il socialismo deve affermarsi la nostra democrazia, che è progressista senza essere «progressiva», cioè senza condurre alla paralisi progressiva del sistema delle libertà. *(Ilarità e applausi).*

Garantire i diritti sociali significa mettere in discussione tutta la struttura economica della società, significa affrontare un problema che — come riconobbe un fiero repubblicano, il Calamandrei, che ha acutamente analizzato questo problema — «è più arduo e impegnativo di quello istituzionale».

L'esigenza della giustizia sociale ha già trovato una precisa e categorica affermazione nelle Encicliche dei Papi prima che nei libri, comunque interessanti, di Gobetti o di Rosselli. Ma quando i Papi, da Leone XIII a Pio XII, dissero che la libertà è un feticcio senza la giustizia sociale, furono aggrediti dall'anticlericalismo come nemici della libertà, e nemici dello Stato, perché erano amici dei lavoratori naturalmente ostili allo Stato borghese.

La giustizia sociale non è stata quindi una scoperta del Partito d'Azione. *(Si ride).* Basta pensare agli uomini del Centro cattolico, che fecero includere nella Costituzione di Weimar l'articolo 151 che dice: «La vita economica dev' essere organizzata conformemente ai principi della giustizia, e allo scopo di garantire a tutti una esistenza degna dell'uomo».

Quindi, il benessere economico è in funzione della dignità dell'uomo, per la quale la giustizia sociale esige la fine dei «Napoleoni» sia della politica che del denaro. Mentre il denaro rivela sempre più la sua impotenza (con il denaro non si compra più nulla), noi vogliamo un sistema sociale in cui i contadini e gli operai non debbano più lavorare per i ricchi, bensì per i poveri. *(Applausi).* Diciamo all'operaio e al contadino: la potenza economica è nelle tue mani, è il tuo stesso lavoro. Ma ricordati che tutte le tue conquiste sarebbero illusorie

se domani tu fossi disposto a pagare le stalle razionali del *kolkoz* col prezzo della tua libertà spirituale e politica. *(Applausi).*

Il cristiano, che è lavoratore, marcia a fianco del lavoratore sia che appartenga alla classe operaia, sia che appartenga all'eroica e affamata classe media, perché il cristianesimo è col povero, è una società di poveri posta sotto la guida di proletari, di umili pescatori che, usciti dal popolo, cercarono i loro proseliti non fra le alte classi dirigenti di Atene e di Roma, ma fra le abbandonate e perseguitate turbe di schiavi. *(Applausi).* E' questo l'esempio più tipico di un' aristocrazia morale espressa dal seno del proletariato, esempio che bisogna ricordare agli uomini di poca fede che si illudono di trovare nel comunismo ciò che il cristianesimo ha detto da venti secoli. *(Applausi calorosi).*

Partendo da queste premesse, dobbiamo fissare il nostro programma per l'attuazione della giustizia sociale, avvertendo quanti, fuori e forse dentro il Partito, si illudono di conservare le loro situazioni di privilegio, che la Democrazia Cristiana considera come *rigorosamente impegnativo* il suo radicale programma di riforme economiche. *(Vibranti acclamazioni dei congressisti, alzatisi in piedi. Si chiede a gran voce che l'oratore ripeta questo monito).*

II. *Libertà dall'ingiustizia sociale*

La libertà dal bisogno è anche una *libertà dall'ingiustizia*, una rivolta contro le ingiustizie umane, un appello per l'emancipazione degli uomini dalle servitù economiche.

Comprendano i ricchi che si illudono di avere delle fortune, che essi hanno una sola fortuna: quella di avere in mano i mezzi per riparare a tante ingiustizie di gente perseguitata dal destino di servire. *(Applausi vivissimi).*

Dalla conquistata uguaglianza dei diritti bisogna marciare verso una proporzionale uguaglianza delle condizioni di vita.

Non basta dire che ciascuno può essere padrone in casa sua: bisogna procurare la casa ai senzatetto. *(Applausi).* Con queste idee noi miriamo a superare ed eliminare l'antagonismo delle classi. *(Applausi).*

III. *Libertà dall'egoismo*

Bisogna liberare la società dall'egoismo del capitale e dal materialismo della massa, educando la massa ed elevandola. *(Applausi).* Siamo contro il «ventre borghese», ma anche contro il «ventre plebeo».

Vi sono delle sedicenti libertà egoistiche che non possiamo tollerare: la libertà di sfruttare il prossimo, la libertà di pagare salari insufficienti, la libertà di fare aumentare i prezzi per fini egoistici.

IV. *Libertà dalla miseria*

E' la libertà dall'egoismo che ci permetterà di conquistare la *libertà dalla miseria*.

I più ricchi devono sentire più forti doveri e quindi più forti oneri, nel qua-

dro di una politica di giustizia sociale che intende dare pane e lavoro a tutti, e anzitutto ai reduci ed ai partigiani, verso i quali l'Italia ha particolari doveri di riconoscenza. (*Applausi*).

La nostra miseria economica deriva anche dall'esuberanza della nostra espansione di vita. Viviamo nel pieno: le case sono piene di inquilini, i treni pieni di viaggiatori, gli ospedali pieni di ammalati, le fabbriche piene di operai che non hanno lavoro. La gente vive gomito a gomito, e tutto è agglomerazione, e spesso è agglomerazione di miseria. Il mondo è dominato dalla moltitudine, che si è fatta oggi più che mai visibile.

Questo è il nostro teatro di azione. La redenzione delle masse è il nostro fine. Per raggiungere questo fine dobbiamo chiederci non solo dove vanno le masse, ma anche e sopratutto dove vogliamo condurle. (*Applausi*).

Per combattere questa anarchia economica, per distruggere questo mondo di ladri e di borsari neri, bisogna rifare il ceto medio, che oggi sente più di ogni altro ceto l'indigenza che bussa alla porta di ogni casa. Bisogna rifarlo come si rifanno le città bombardate.

Di questo ceto medio non si parla perché non fa paura: da molti è corteggiato, da nessuno è aiutato. (*Applausi vivissimi*). Per noi è sempre uno dei principali pilastri dell'ordine sociale. (*Applausi*). Ebbene, per quanto possa sembrare apparentemente assurdo, è proprio questo ceto medio di onesti risparmiatori sistematicamente derubati dallo Stato (*applausi*), di uomini integri che portano con dignità il loro vestito sdrucito e rivoltato, di padri di famiglia che saltano i pasti per mantenere i loro figli a scuola, è proprio questo ceto medio che oggi bisogna salvare da una nera e immeritata miseria. (*Applausi*). La miseria suona quale severo rimprovero a quanti hanno pane da dividere.

V. *Libertà dalla disoccupazione*

Le leggi devono combattere la miseria non tanto con la beneficenza quanto con la *libertà dalla disoccupazione*. (*Applausi*).

Non basta proclamare nella Costituzione che vi è un diritto al lavoro perché cessi la disoccupazione.

La Costituzione deve essere un motore per riformare il sistema sociale che produce la disoccupazione. (*Bene! Bravo!*). Deve essere un impegno ed una promessa di uscire dalla situazione contraddittoria di un'Italia che ha bisogno di rifare tutto mentre le braccia dei suoi figli sono costrette a restare inoperose. (*Applausi*).

VI. *Libertà di lavorare*

Il nostro laburismo cristiano dice che è troppo poco affermare un astratto *diritto al lavoro*. Bisogna affermare il dovere della collettività di porre in essere le *possibilità di lavoro*.

La rivoluzione francese ha segnato la fine della civiltà feudale e l'inizio della civiltà borghese. Ora questa è moribonda, e incomincia la civiltà del lavoro, della libera comunità operosa. (*Applausi*).

La dignità del lavoro è fondata sullo stretto legame del lavoro con la persona, la quale nel lavoro trova un mezzo necessario non solo per la soddisfazione dei bisogni materiali, ma anche per l'adempimento delle sue obbligazioni morali. Il lavoro quindi è un valore economico ed etico: non è una merce.

Affermiamo perciò il primato del lavoro (che è un'attività della persona) sul capitale (che è una cosa, uno strumento materiale). Affermiamo il lavoro come diritto e come dovere.

Ciascuno deve lavorare secondo le proprie attitudini e deve essere ricompensato non solo secondo il suo lavoro ma anche secondo i bisogni di sostentamento della sua famiglia. *(Applausi).* Affermiamo quindi la necessità del salario familiare, cioè del salario commisurato non solo al prodotto del lavoro ma anche alle necessità della famiglia, del salario integrato da veramente sensibili assegni familiari.

Ma questa è una tappa: la meta ultima a cui miriamo è l'emancipazione del lavoro e quindi l'eliminazione del salario e della conseguente servitù del proletariato *(applausi),* favorendo l'accesso del lavoro alla proprietà e rendendo possibile una progressiva democratizzazione della ricchezza.

Per questo devono essere promosse forme concrete di partecipazione degli operai all'amministrazione, alla gestione ed ai benefici dell'impresa, e devono essere rese efficienti tutte le forme assistenziali e previdenziali.

Anche in ciò ci differenziamo sia dal liberalismo che dal comunismo, i quali mantengono *distinto* il capitale dal lavoro: il liberalismo lasciandolo al capitalista, il comunismo attribuendolo allo Stato. Nessuno dei due sistemi tende a far coincidere lavoro e capitale nelle stesse mani.

Il lavoro degli italiani all'estero merita particolare protezione, e specialmente quello nelle colonie, che devono essere a noi conservate perché redente dalla civiltà del nostro lavoro e perché condizione insurrogabile di impiego del nostro esuberante potenziale di lavoro. Questa è anche la tesi sostenuta a Londra dal nostro Ministro degli Esteri. *(Vivi applausi).*

VII. *Libertà di possedere*

La *libertà di possedere* sarà garantita dalla Costituzione, che dovrà tutelare la proprietà privata e promuoverne una più larga diffusione.

Circa la proprietà, il socialismo ha adottato una politica del *«ni»*. E' difficile riconoscere il marxismo in un socialismo che vuol socializzare ciò che è già socializzato e che si leva con tanta riverenza il cappello davanti alla proprietà privata.

Noi teniamo ben fermo il principio della proprietà privata, ma diciamo che essa deve riconoscere un *limite*, e diciamo inoltre che vi è una proprietà che deve passare da una mano inerte ad una mano operosa, da una mano egoista e sazia di stringere ad una mano vuota che chiede di lavorare. *(Applausi).*

Non la proprietà è un furto, ma è un furto il monopolio antisociale dal punto di vista distributivo. *(Applausi).* Se però tutto dipende dallo Stato, lo Stato può diventare maggiormente tirannico in quanto può manovrare non solo le leve dell'autorità ma anche le leve della proprietà.

Vogliamo la libertà dal monopolio non giustificato da esigenze tecniche o da ragioni fiscali.

Vogliamo eliminare le formazioni monopolistiche e parassitarie, i protezionismi ed i vincolismi a favore dei privilegiati, avvicinando il capitale al lavoro e tendendo a farli coincidere. *(Applausi vivissimi e prolungati).* Ciò sarà possibile attraverso quella riforma agraria, industriale, commerciale e tributaria che è stata elaborata dalle Commissioni di studio della Democrazia Cristiana, e che è sintetizzata nello schema aggiunto a questa relazione.

Vogliamo una radicale *riforma agraria* che, nella varietà delle forme consigliate dai diversi modi praticati in Italia di gestioni agicole in rapporto alle varie condizioni ambientali, immetta i lavoratori della terra nel possesso e nel godimento diretto della terra.

Noi partiamo dal principio: *non più collezionisti di terre;* e vogliamo che la proprietà della terra non possa superare un certo limite equo. La riduzione a tal limite deve essere fatta con adeguati mezzi tecnici, in modo da non ledere la giustizia e da non danneggiare la produzione.

Questa democrazia della terra intende eliminare il bracciantato, trasformare il lavoratore agricolo in piccolo proprietario e conduttore diretto della terra, educandolo alle responsabilità della proprietà, alle responsabilità dell' assunzione della intrapresa autonoma. Laddove il frazionamento è impossibile o anti-economico, si deve prospettare la possibilità di conduzioni collettive.

La *riforma industriale* deve favorire quegli organismi di azienda che permettono ai tecnici, impiegati e operai di contribuire alla soluzione dei problemi aziendali associando il lavoro alla direzione dell'organismo produttivo, al fine di agevolarne la partecipazione non solo alla gestione, ma anche al capitale dell'impresa.

Nell'attuale contingenza, di fronte ai sogni di socializzazioni integrali, ricordiamo il monito di Filippo Turati: «Non si socializza la miseria».

Bisogna favorire la media e piccola proprietà industriale, nonché l'artigianato, ed eliminare le grandi concentrazioni industriali non giustificate da manifeste necessità tecniche.

VIII. *Libertà di scambiare*

Anche le *riforme commerciale, fiscale* e *bancaria,* specificate nello schema allegato a questa relazione, convergono all'obiettivo di realizzare una nuova e non menzognera *giustizia sociale,* moralizzando gli affari ed eliminando l'artificiosa bardatura di vincolismi che paralizza la espansione del nostro commercio e dei nostri traffici.

IX. *Libertà sindacale*

Infine, per presidiare la libertà e l'unità sindacale, affermiamo che nella Costituzione deve avere il dignitoso posto che le conviene la disciplina degli organismi e delle attività sindacali.

I sindacati — come diceva un fondamentale ordine del giorno della Direzione del Partito — devono essere organi autonomi di diritto pubblico, basati sul rispetto della fede religiosa e delle opinioni politiche dei lavoratori.

E' insurrogabile la libertà sindacale nell'ambito del sindacato unico giuridicamente riconosciuto e rappresentante della categoria di cui tutela gli interessi con la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro obbligatori, per mezzo dei quali vengono conciliati gli interessi del lavoro e della produzione.

Per queste vie, già iniziate, il nostro glorioso sindacalismo cristiano potrà sempre meglio e più a fondo cimentarsi per raggiungere nuove mete, a servizio degli interessi non solo economici ma anche morali dei lavoratori.

E in tale materia è augurabile che nelle file del nostro Partito sia sentita più viva la coscienza dei problemi sindacali, sia più pronta la sensibilità alle aspirazioni del mondo del lavoro, in modo che più illuminata ed efficace possa essere domani la nostra battaglia per la libertà e unità sindacale sul terreno della Costituente. *(Applausi).*

G) GARANZIE DELLA LIBERTA'

«Vogliamo *essere* nella libertà, ma anche *durare* nella libertà e non solo *passare* attraverso la libertà». Così disse Pitt nel 1789 parlando della rivoluzione francese. Perché perirono le libertà che gli italiani già avevano conquistate? Come ci cauteliamo dal pericolo di una nuova catastrofe?

E' la struttura stessa dello Stato democratico che, con il riconoscimento della sovranità popolare, con la divisione dei poteri, con il primato del legislativo, la stabilità dell'esecutivo, l'indipendenza del giudiziario, nonché con il decentramento amministrativo, le autonomie locali ed il regionalismo, deve contribuire a garantirci l'esercizio sicuro e permanente delle libertà.

La libertà esige delle garanzie contro gli abusi del potere, ed esige anzitutto delle garanzie contro gli attentati alla Costituzione. Non basta fondare lo Stato democratico: bisogna garantirlo; e la prima garanzia è la Costituzione scritta.

La Costituzione, oltre che *scritta*, dovrà essere *rigida*, al fine di impedire che lo Stato scivoli verso la pernanente instabilità costituzionale.

I. *Struttura democratica dello Stato*

Il nostro problema è questo: organizzare le *libertà politiche*, dare ad esse un *presidio nelle istituzioni politiche e sociali*. Si introduce così la questione della struttura dello Stato, ed il primo postulato che rivendichiamo è il rispetto della *sovranità popolare*.

La Costituzione è democratica se il popolo è l'organo supremo dello Stato, se la sua volontà è sovrana e quindi capace di prevalere su ogni altra. Questa volontà si esprime attraverso la libertà del voto, il quale è un diritto il cui esercizio può essere obbligatorio senza che la libertà sia lesa, rimanendo il cittadino sempre libero circa l'oggetto del suo obbligatorio atto di volontà.

II. *Sistema parlamentare rappresentativo (bicameralismo)*

La nostra democrazia sarà rappresentativa e parlamentare. Sappiamo che il sistema rappresentativo e parlamentare non è perfetto; ma non vi è nulla di meglio che vi si possa sostituire.

Ogni sistema implica un problema di uomini, e la qualità di un Parlamento dipende dalla qualità dei parlamentari. *(Bene!).*

La rappresentanza per essere *organica*, sarà duplice: 1) una rappresentanza *politica* della volontà individuale incanalata attraverso organizzazioni e partiti, senza particolari qualificazioni che non siano quelle della libera espressione della volontà del singolo: 2) una rappresentanza *sociale* e *istituzionale* degli interessi di organismi come la famiglia, i gruppi professionali, i sindacati, le Regioni, le attività di azione cattolica, culturale, assistenziale, i corpi delle alte magistrature, ecc., al fine di integrare la rappresentanza politica.

Il corpo elettorale non può essere preso solo atomisticamente, ma deve essere organicamente raggruppato a rappresentare enti ed interessi di natura morale, economica e territoriale.

Il *sistema bicamerale* ha lo scopo di favorire la collaborazione e l'equilibrio tra le forze sociali. La legislazione non è solo manifestazione di volontà, ma anche opera di riflessione. La seconda Assemblea, dopo gli infelici esperimenti dell'unicameralismo tedesco e spagnolo, risponde oggi più che mai a questa esigenza della riflessione e del controllo che rende opportuno un secondo esame.

La democrazia economica ha bisogno di una rappresentanza economica accanto alla rappresentanza politica. E' questo un mezzo per togliere alle potenti organizzazioni padronali la possibilità di conquistare lo Stato, di monopolizzare il potere e di instaurare il vassallaggio delle masse. *(Applausi).* Così si evitano pure i privilegi previsti dal sistema sovietico, nel quale il monopolio della rappresentanza attiva è dalla Costituzione (art. 141) affidato alle organizzazioni controllate dal partito comunista.

Le critiche che si sono fatte al Senato sono molte e legittime: il Senato dopo il 1925 ha perduto il prestigio e le benemerenze che si era acquistato, manifestando un servilismo per poco inferiore a quello della Camera dei fasci e delle corporazioni. Una viltà che è stata una complicità.

Per questo vogliamo non più un Senato nominato, ma una seconda Camera eletta dalle Assemblee regionali e da associazioni professionali, culturali, ecc., una seconda Camera che non sia la Camera dei privilegiati e dei conservatori, ma la Camera che esprime organicamente la rappresentanza territoriale ed istituzionale degli interessi di categoria. *(Applausi).*

III. *Stabilità del Governo*

Il Parlamento però non *governa*, ma *legifera*. Quando si è messo a governare, come nell'Italia del 1919-22, ha governato male: ha instaurato l'infausto *regime di assemblea*, al quale si sono in questi giorni vigorosamente opposti i nostri amici francesi.

Ciò non significa che si debbano escludere i controlli dell'Assemblea sul Governo; ma controllare non significa comandare, bensì collaborare. Ed il controllo è efficace quando il Parlamento non agisce sotto la spinta di impulsi momentanei, né si smarrisce in sterili combinazioni contingenti.

Il formarsi e lo sciogliersi di maggioranze parlamentari, e le conseguenti crisi di governo, sono un tradimento della volontà del popolo, che si esprime in un modo e non certo in cento modi allo stesso tempo.

Il Governo può essere l'organo esecutivo della maggioranza parlamentare solo quando, come nel sistema inglese dei partiti, la maggioranza è di sua natura (e in funzione del sistema elettorale) stabile ed organica, mentre altre istituzioni e consuetudini storiche limitano praticamente l'onnipotenza della Camera dei Comuni, in cui i diritti delle minoranze sono scrupolosamente rispettati.

Non possiamo dimenticare che l'instabilità e l'inefficienza del Governo hanno contribuito all'instaurazione della dittatura.

Ora il nostro problema è quello di garantire l'omogeneità e la stabilità del Governo, ed è per questa esigenza che si devono chiedere particolari procedure per il voto di fiducia (per esempio: la maggioranza assoluta non dei votanti ma dei deputati, la discussione preliminare della sfiducia nel seno di commissioni, il preavviso del voto di sfiducia, ecc.).

Bisogna inoltre distinguere il voto di *dissenso* dal voto di *sfiducia*, e deve essere sottoposta a rigorose limitazioni quella *decretazione d'urgenza* che fu l'arma usata dalla dittatura per strozzare il Parlamento.

IV. *Indipendenza della Magistratura*

L'indipendenza della Magistratura, la soppressione definitiva dei sinistri tribunali speciali ed il totale e definitivo abbandono delle ignominiose leggi penali retroattive, garantiranno la sanità e imparzialità del potere giudiziario. (*Applausi*).

L'istituzione di una Corte suprema delle garanzie istituzionali preserverà la Costituzione dagli arbitrii del legislativo e dell'esecutivo, nonché dagli attentati dei partiti.

La decisiva funzione del Capo dello Stato nella garanzia della Costituzione è oggetto di altra relazione, e senza la risoluzione di questo problema — che non riguarda una questione di semplice forma — non si può avere un quadro completo della struttura democratica dello Stato, né si arriva a coglierne tutta l'intima natura. Ma non posso entrare in questo argomento, che è oggetto della relazione dell'amico Piccioni.

Infine, lo Stato democratico deve garantirsi contro un fenomeno che più di ogni altro incide sulla stabilità del suo ordinamento costituzionale. Si tratta della guerra, la cui dichiarazione non deve essere più competenza esclusiva dell'esecutivo ma, come negli Stati Uniti, competenza anche del Parlamento. Coloro che dormono sotto le sabbie infuocate dell'Africa, tra le pietraie dell'Albania o sotto le nevi della Russia, coloro che morirono senza sapere perché (e per questo il loro generoso olocausto non è meno meritorio), coloro che sono eroicamente caduti combattendo a fianco degli uccisori dei loro fratelli, se po-

tessero far sentire la loro voce pronuncerebbero certo una fiera condanna del sistema oppressivo e crudele con cui un popolo poté essere gettato allo sbaraglio di un'avventura bellica, senza che i suoi rappresentanti avessero potuto in alcun modo esprimere il vero sentimento della volontà popolare. *(Vivissimi applausi).*

V. *Decentramento, autonomie e regionalismo*

Un ultimo terreno sul quale la Costituzione ha molto cammino da compiere è il terreno del decentramento amministrativo, delle autonomie comunali e del regionalismo.

L'Italia è la terra classica delle libertà comunali, e la gestione pubblica nell'interesse della comunità deve essere non accentrata ma decentrata ai Comuni ed alle Regioni.

Il decentramento non sarà un semplice decentramento amministrativo: vogliamo uno Stato costituzionalmente decentrato. *(Applausi).* Vogliamo una nuova esperienza che sia l'opposto del centralismo statale che ha reso possibile la prepotenza dell'ingombrante Stato burocratico e di polizia. Vogliamo autonomie locali e non separatismo o federalismo; decentramento e non sfasciamento dello Stato unitario. *(Applausi).*

L'Italia è la terra classica delle libertà comunali, e la gestione pubblica nell'interesse della comunità dev'essere non accentrata ma decentrata ai Comuni ed alle Regioni.

Il decentramento non sarà un semplice decentramento amministrativo: vogliamo uno Stato costituzionalmente decentrato. *(Applausi).* Vogliamo una nuova esperienza che sia l'opposto del centralismo statale che ha reso possibile la prepotenza dell'ingombrante Stato burocratico e di polizia. Vogliamo autonomie locali e non separatismo o federalismo; decentramento e non sfasciamento dello Stato unitario. *(Applausi).*

La Regione deve essere un ente autonomo, rappresentativo ed amministrativo degli interessi professionali e territoriali: i limiti della sua competenza nei rapporti col potere centrale saranno determinati secondo il criterio di un *massimo* di autonomia nel quadro di uno Stato unitario.

Non dimentichiamo, infine, che la Regione ha le sue radici nella natura, nel cuore e nella storia degli italiani, e che dobbiamo quindi amare questo nuovo istituto, in cui vediamo una fondamentale garanzia delle libertà.

E in quest'ora è doveroso ricordare l'opera originale e combattiva svolta da Don Sturzo *(applausi)* in favore del regionalismo, di cui egli fu uno dei primi e più tenaci assertori. «Il regionalismo — egli scrisse — è il grido di vita contro la paralisi: è il grido degli italiani delle campagne e delle città contro il parassitismo della capitale *(applausi)* o delle capitali che dominano attraverso lo Stato e la burocrazia tutta la vita del nostro Paese. Lo Stato — aggiungeva sempre Don Sturzo — deve tenere in amministrazione solo ciò che è nazionalmente indivisibile ed inscindibile».

Se il monito di Don Sturzo fosse stato ascoltato, il regionalismo avrebbe permesso alla storia d'Italia dell'ultimo ventennio di porsi per un ben diverso cammino. *(Bene!).*

VI. *Garanzie morali*

Ma tutte le garanzie politiche e giuridiche sono impotenti se mancano le garanzie *morali*.

Bisogna prendere le debite precauzioni contro i *vizi* del governo popolare; bisogna alimentare ed irrobustire la morale del popolo prima di innalzare il popolo sull'altare. *(Applausi)*.

Bisogna sopratutto che lo Stato abbia coscienza dei suoi obblighi, sappia di essere un organo a servizio dei cittadini, sappia che non può continuare a dare l'esempio di una sistematica inadempienza delle sue obbligazioni, sappia che non può essere il meno scrupoloso dei contraenti. *(Applausi)*. Una delle cause fondamentali della crisi della Costituzione è l'inosservanza: lo Stato prima del cittadino non obbedisce alla sua stessa legge.

Lo scandaloso fenomeno della caotica inflazione delle leggi ha profondamente scosso nelle coscienze il senso di sicurezza e di protezione del diritto. *(Applausi)*. Una nuova coscienza giuridica potrà essere instaurata solo con la fine del malcostume dello Stato e con il rinnovamento interiore dell'uomo.

CONCLUSIONE

Il rinnovamento cristiano d'Italia

Con questi propositi la Democrazia Cristiana si accinge ad affrontare la sua battaglia per la nuova Costituzione.

Tocqueville ha osservato: «Tutte le volte che si è voluto abbattere il potere assoluto ci si è limitati a porre la testa della libertà su un corpo servile». E' proprio questo il pericolo che noi vogliamo evitare. Non basta, come disse Robespierre, fare il contrario di ciò che si è fatto finora. Vi sono errori opposti ad altri errori. Il 18 brumaio Napoleone strangolava una tirannide, ma con un'altra tirannide.

E' vero: i responsabili hanno pagato, pagano e pagheranno, perché tutti devono imparare che la politica è una cosa seria, che non è un comodo piedistallo su cui innalzare gli egoismi di individui o di classi dirigenti. *(Applausi)*. Tutti devono sapere che non si gioca impunemente con le anime e con la vita degli uomini.

Ma non è questo il vero problema del domani. Per il domani conviene parlare non tanto di epurazione quanto di *purificazione* delle coscienze, che si attua con strumenti che lo Stato non conosce o non sa maneggiare. La Democrazia Cristiana dice che bisogna fare bene ciò che gli altri fecero male, avere la virtù che gli altri non ebbero, amare la dedizione oscura e caritatevole dopo che gli altri amarono le false virtù arroganti, mobilitare tutte le energie dello spirito dopo che gli altri mobilitarono tutti i vizi degli uomini. *(Applausi)*.

Tutti sappiamo che vi è oggi — ed è questo il vero nemico in agguato — un «fascismo degli antifascisti» *(applausi)* che consiste nella intolleranza delle idee, nello spirito settario, nella nuova corruzione e nel nuovo favoritismo, nel-

la minaccia sistematica, che — almeno per ora — fa le veci della violenza. Si condanna il fascismo non per la sua perversità morale ma per i suoi insuccessi, non per i suoi crimini ma per i suoi errori. Si crede di poter ricominciare un'altra musica che ricorda la vecchia musica, e non si sente nell'intimità dell'anima il bisogno profondo di un' *espiazione*, di una generale espiazione, che sola ci può redimere.

Di fronte alle nuove incomprensioni e deviazioni, la Democrazia Cristiana deve dimostrare che fra l'anarchia e la tirannide vi è posto per il buon governo. Guardate alla storia del mondo, che è una storia di lotte per la libertà, un eterno e ricorrente conflitto fra reazionari e libertari, fra oppressori ed oppressi. Però non illudiamoci con la retorica della libertà. Crediamo che parlare della libertà, come tutti ne parlano, significhi avere l'idea della libertà, l'amore della libertà? Non basta negare un assolutismo reazionario per instaurare la libertà, poiché all'assolutismo reazionario si oppone anche chi intende instaurare una dittatura di classe che consiste nell'ammazzare la libertà per gli interessi di una classe.

Chi guarda ai benefici materiali della libertà ama questi benefici e non la libertà, che esige disciplina interiore, ubbidienza agli imperativi della coscienza ed alla legge del sacrificio.

Ogni attentato all'autorità è pure un attentato alla libertà, perché il loro destino è indissolubile, ed è su questa sintesi di libertà e autorità che si deve imperniare la filosofia politica del nostro Partito.

La Costituente, se vuol *costituire* qualche cosa di stabile, deve trovare il terreno per la definitiva riconciliazione degli italiani nell'opera nuova. Deve segnare la fine degli odi tra fratelli. *(Applausi calorosi).*

Vogliamo la pace per noi e per tutti i popoli che come noi acerbamente soffrono. Vi sono Tre Grandi che vanno in giro per il mondo, attraversano oceani e percorrono le lunghe carovaniere dei continenti senza riuscire a scoprire una stella che li guidi sulla via della bontà, che conduca la famiglia dei popoli attorno a un unico focolare di pace. Le tombe sono ancora troppo recenti, e le insepolte carcasse degli odi non permettono quel miracolo che solo l'apostolato della bontà potrà compiere. *(Applausi).*

La pace nell'ordine e nella riconciliazione degli spiriti è lo scopo più immediato della nostra democrazia. Purtroppo, ancor oggi non sappiamo quale sia lo stato dei cervelli e dei caratteri; non sappiamo se la ragione o la passione aspira alla sovranità.

Crispi — scusate se cito ancora Crispi, che non è certo uno dei mei autori — ha osservato: «Gli italiani sono più atti a insorgere che a governarsi. I grandi rischi li solleticano, il governo li infastidisce; preferiscono essere governati». Guai se questa frase di Crispi fosse vera anche oggi!

Noi delle generazioni che non hanno conosciuto uno Stato compagno e amico dell'uomo, tutore delle libertà e dei valori essenziali della vita, noi che per anni abbiamo posto la nostra politica nella protesta morale e nella resistenza contro un regime che ripugnava alla nostra coscienza, oggi sentiamo forse più degli altri il bisogno di impegnarci in un'opera ricostruttiva. E fedeli all'ispirazione della nostra democrazia, diciamo ad amici ed avversari: ricordatevi

che il cristianesimo non puntella nessuno. Non puntellò l'impero romano e non puntella alcun potentato o privilegio politico o economico. *(Applausi).*

Il nostro programma cristiano è un programma di perenne rinnovamento della vita sociale, di inesausto e mai scoraggiato cimento per far coincidere le forze morali con le forze vitali della società.

Il cristianesimo è lievito della civiltà politica, e la vita del cristiano, sempre contraddetta e pur sempre infaticata, è il sostegno della società; la quale, per quanto perversa, senza Cristo non potrebbe neppure appellarsi *barbara* poiché mancherebbe il criterio ed il metro necessario per misurarne la barbarie. *(Bravo! Bene!).*

Questo progressismo del costume cristiano, con la sua altezza spirituale e con la sua robusta contraddizione delle perversioni del mondo è, nella dialettica della storia, una forza di perenne rinnovamento.

Ogni ciclo sociale ha le sue albe e i suoi tramonti. Noi siamo al crepuscolo del vecchio ordine costituzionale, le cui stanche lampade si spengono ad una ad una. Bisogna lasciare che i morti seppelliscano i loro morti. *(Applausi).* Bisogna guardare innanzi, incamminarsi con una piccola fiaccola alimentata d'olio puro ed iniziare con dedizione ed abnegazione il lavoro nuovo per la nuova giornata, per le generazioni nuove.

Concludo queste quasi tre ore di un discorso troppo lungo, augurando a voi, amici qui presenti, che questa sia una di quelle buone ore della mente in cui si guardano le cose non con l'occhio della carne, che fa strisciare, ma con l'occhio dello spirito, che dà ali alla nostra vita.

Agli altri che son fuori da quest'aula, a quanti sentono il bisogno di certezze, e camminano, con spirito nuovo, per le vecchie strade della nostra civiltà, accanto alle reliquie di un passato non indegno della sua gloria, e pur provano nell'animo il disgusto di una vita che non nobilita l'uomo anelante a qualche cosa di più alto e di più degno, a tutti costoro si rivolge l'appello della Democrazia Cristiana per il rinnovamento d'Italia.

La ricostruzione dello Stato deve essere *nostra*, non nel senso che noi non conosciamo le nostre debolezze e le nostre insufficienze, ma nel senso che abbiamo fede nello spirito cristiano, che deve essere il nostro spirito, nel cui nome siamo pronti a stringere la mano a chiunque voglia con noi lealmente collaborare. *(Applausi).*

La storia, pur essendo un continuo travaglio di costruzioni e di distruzioni, non è per questo un lavoro di Sisifo. La Provvidenza governa la storia, e noi abbiamo fede nel perfezionamento sociale, abbiamo fede nella possibilità di superare i duri ostacoli che ben vediamo innanzi a noi.

La catastrofe è avvenuta perché l'individuo non ha avuto la forza di resistere. Per questo vogliamo rinnovare lo Stato rinnovando l'uomo, e non ci affidiamo esclusivamente alle nuove Carte Costituzionali, che pur essendo nobili carte sono sempre carte; non ci affidiamo esclusivamente al miracolismo delle nuove Costituzioni, come fanno quanti, ignari della storia, promettono a tutti pane, lavoro, salute e gioie della vita.

Se il popolo italiano, al quale sottoponiamo il nostro programma, conti-

nuerà a dimostrare la sua fiducia nel nostro antico e pur giovane Partito, avremo la possibilità di vincere una battaglia che non è nostra soltanto ma del nostro Paese, avremo la gioia di vedere che tante sofferenze non furono vane, perché dalle rovine del passato potrà sorgere finalmente una nuova Italia, rigenerata nello spirito della libertà cristiana.

La relazione di Gonella è salutata da una imponente dimostrazione di consenso. I congressisti, in piedi, applaudono a lungo. Si grida da più parti: «Pubblicazione!». *De Gasperi ed altri dirigenti del Partito abbracciano l'oratore. Il Presidente dell'Assemblea comunica che al discorso verrà data immediata e larga diffusione in tutta Italia*[3].

Per il momento, intanto, veniva diffuso lo «Schema della relazione», *del quale lo stesso Gonella scriveva: «Non è un semplice riassunto della relazione orale, bensì una integrazione, in quanto specifica i particolari tecnici delle riforme, che nella relazione sono semplicemente accennati». Eccolo qui di seguito.*

SOMMARIO

A) LA RIFORMA DELLO STATO NELLO SPIRITO DELLE LIBERTA'

I. - *Funzione storica della Democrazia Cristiana.*
II. - *Una Costituzione a presidio delle libertà.*

B) DICHIARAZIONE DELLE LIBERTA'

I. - *Le libertà illusorie o parziali.*
II. - *Le libertà reali e integrali.*

C) LIBERTA' RELIGIOSE

I. - *Libertà delle coscienze.*
II. - *Libertà di credere, professare e propagandare la fede.*
III. - *Libertà della Chiesa.*

D) LIBERTA' MORALI

I. - *Libertà della persona.*
II. - *Libertà della famiglia.*
III. - *Libertà della scuola.*
IV. - *Libertà dal vizio.*

(3) L'opuscolo *«Il programma della DC...»* cit. arrivò nel corso dell'anno alla terza edizione e al centesimo migliaio. Da allora, in una forma o nell'altra, la relazione è stata ripubblicata più volte. Segnaliamo soltanto: Guido Gonella, *«L'influenza della DC sulla Costituzione»*, DC Spes, Roma 1976, nel quale si trova un minuzioso raffronto tra il testo della relazione e quello della Costituzione.

E) LIBERTA' POLITICHE

I. - *Libertà dalle tirannidi.*
II. - *Libertà dagli arbitrii del potere.*
III. - *Libertà dal privilegio.*
IV. - *Libertà dall'intolleranza.*
V. - *Libertà dal timore.*

F) LIBERTA' ECONOMICHE

I. - *Libertà dal bisogno.*
II. - *Libertà dall'ingiustizia sociale.*
III. - *Libertà dall'egoismo.*
IV. - *Libertà dalla miseria.*
V. - *Libertà dalla disoccupazione.*
VI. - *Libertà di lavorare.*
VII. - *Libertà di possedere.*
VIII. - *Libertà di scambiare.*
IX. - *Libertà sindacale.*

G) GARANZIE DELLE LIBERTA'

I. - *Struttura democratica dello Stato.*
II. - *Sistema parlamentare rappresentativo (bicameralismo).*
III. - *Stabilità del Governo.*
IV. - *Indipendenza della Magistratura.*
V. - *Corte suprema delle garanzie costituzionali.*
VI. - *Decentramento, Autonomie, Regionalismo.*
VII. - *Garanzie morali.*

SCHEMA DELLA RELAZIONE

A) LA RIFORMA DELLO STATO NELLO SPIRITO DELLA LIBERTA'

I — *Funzione storica della Democrazia Cristiana*

In un'ora decisiva per il *rinnovamento costituzionale* dello Stato italiano, la Democrazia Cristiana è alla testa dei movimenti politici nella *lotta per la libertà*. Il suo Scudo crociato è il simbolo del suo programma: *«Dio e Libertà»*.

II — *Una Costituzione a presidio delle libertà*

La Democrazia Cristiana vuole una Costituzione che sia il *presidio delle libertà* religiose, morali, politiche ed economiche, che — dopo le delusioni del passato — devono trovare nel nuovo ordinamento costituzionale una *garanzia* concreta e stabile.

B) DICHIARAZIONE DELLE LIBERTA'

1 — Non intendiamo fare un'astratta e inoperosa «Dichiarazione» delle libertà, bensì rivendicare le *positive* libertà in una nuova Costituzione nello spirito della *concezione cristiana* del diritto e dello Stato.

2 — Dobbiamo quindi distinguere le *illusorie* libertà di altri sistemi che respingiamo, dalle libertà *reali* del nostro sistema che rivendichiamo.

I — *Le libertà illusorie o parziali*

1 — *La libertà del comunismo* è un mezzo per progredire («democrazia progressiva») verso il fine dell'instaurazione della dittatura del proletariato.

2 — *La libertà del liberalismo* è una libertà individualistica e negativa che parte dalle premesse dell'agnosticismo e dell'indifferentismo per affermare quel «lasciar fare» che favorisce il privilegio di fronte al quale l'individuo non trova un'adeguata protezione dello Stato.

II — *Le libertà reali e integrali*

a) *Libertà democratica*

1 — Intendiamo la libertà come *capacità* di obbedire alla *ragione* e di praticare la *virtù*.

2 — La libertà, nella vita sociale, è *autodeterminazione* della persona garantita dalla *tutela* dello Stato.

3 — Non vi è una semplice *libertà negativa* (possibilità di isolamento, di eliminazione di un vincolo, possibilità di esigere dallo Stato una omissione), ma vi è anche una *libertà positiva* (possibilità di una determinazione della persona, possibilità di espansione e di responsabilità sociale dell'uomo, possibilità di esigere un aiuto dallo Stato).

4 — La democrazia mira ad instaurare la libertà negativa e positiva, mira a una *sintesi* di libertà individuali e di doveri sociali nello spirito della *solidarietà* delle classi.

b) *Libertà cristiana*

1 — Le libertà costituzionali saranno efficienti se avranno un' *ispirazione cristiana* poiché il cristianesimo è il lievito di tutte le libertà, è la promessa e la garanzia di una nuova e costruttiva esperienza dopo il fallimento degli altri sistemi di libertà.

2 — La Costituzione non deve essere una Costituzione di partito o di confessione religiosa, ma la Costituzione del *popolo italiano*, che è un popolo *cristiano* e che perciò non può volere uno Stato *laico* o *agnostico*. D'altra parte, lo Stato conforme all'etica cristiana non è uno Stato confessionale.

188

c) *Libertà istituzionale*

1 — La libertà deve essere non nominale, ma incorporata in *concrete istituzioni* politiche e sociali che ne permettano l'articolazione e ne garantiscano il permanente esercizio.

2 — La libertà istituzionale sarà non solo *libertà di fatto* (cioè esistenza di una sfera estranea ai fini dello Stato, che è libera perché di essa lo Stato non si occupa imponendo obblighi o divieti), ma anche *libertà di diritto*, cioè libertà giuridicamente garantita, in quanto lo Stato impone un limite a sé o ad altri soggetti con norme positive che obbligano di fare o non fare. L'ordinamento dello Stato risulta quindi *limitato* dai diritti naturali della persona.

3 — Solo la libertà concretata nelle istituzioni ci permetterà di eliminare il divorzio fra l'inoperoso *formalismo giuridico* e l'indisciplinato sviluppo della *realtà sociale*.

C) LIBERTA' RELIGIOSE

I — *Libertà delle coscienze*

Propugniamo la libertà delle coscienze:

1 — La libertà delle coscienze non va intesa nel senso che la coscienza non abbia il dovere di cercare e riconoscere la *verità* che la trascende.

2 — La libertà delle coscienze va intesa nel senso che la coscienza non può essere *costretta* ad accettare suo malgrado la fede, nel senso che nessuno può essere *impedito* di comportarsi secondo la sua personale coscienza, anche se errante in buona fede.

Quindi affermiamo la *tolleranza* in materia religiosa, poiché l'adesione alla fede deve essere un atto di *volontà libera*.

II — *Libertà di credere, professare e propagandare la fede*

1 — *Né persecuzioni, né privilegi:* questo è ciò che esige il rispetto della libertà religiosa.

2 — Invocato il *nome di Dio*, come molte Costituzioni dei popoli cristiani, la nostra Costituzione — nell'assicurare all'uomo il diritto all'esplicazione completa della vita religiosa, senza costrizione delle coscienze non cattoliche — riconoscerà che la religione del popolo italiano nella realtà della coscienza, della vita, della cultura, del costume e della tradizione, è la religione cattolica apostolica romana.

3 — Da ciò deriva logicamente che la Costituzione deve essere cristianamente *ispirata*, nel senso che lo Stato consideri la persona, la famiglia, il lavoro, la proprietà e le altre fondamentali istituzioni nello spirito dell'etica cristiana.

4 — La Costituzione deve ribadire e tenere presente, nell'elaborazione dei singoli istituti, gli *impegni* assunti dall'Italia con il *Concordato*, impegni che garantiscono la libertà di credere, professare e propagandare la fede in rapporto alle seguenti materie:

a) Libero esercizio del culto; libero esercizio del potere spirituale della Chiesa; giurisdizione della Chiesa in materia ecclesiastica.

b) Libertà di predicazione e di azione caritativa del clero.

c) Riconoscimento da parte dello Stato dei giorni festivi stabiliti dalla Chiesa.

d) Assistenza religiosa alle Forze Armate.

e) Libertà della Chiesa in fatto di nomina di Vescovi e di provvista dei benefici ecclesiastici.

f) Riconoscimento degli effetti civili del sacramento del matrimonio disciplinato dal diritto canonico, secondo la tradizione cattolica della famiglia italiana.

g) Insegnamento religioso nelle pubbliche scuole, inteso veramente quale fondamento e coronamento dell'istruzione.

h) Libertà dell'Azione Cattolica di svolgere la sua alta missione educativa e caritativa.

III — *Libertà della Chiesa*

1 — La «Questione romana» è *risolta* in modo definitivo e irrevocabile con i Patti Lateranensi.

2 — La S. Sede deve godere l'assoluta *indipendenza* per l'adempimento della sua alta missione nel mondo.

3 — Le due potestà sono *distinte* ma non *separate:* esse *cooperano* al servizio dei valori spirituali e materiali della persona. Respingiamo quindi il *separatismo* e il *laicismo* statale.

D) LIBERTA' MORALI

I — *Libertà della persona*

1 — L'uomo è il *soggetto* della vita religiosa, morale, politica ed economica, ed è l' *artefice* dei liberi ordinamenti dello Stato.

2 — Vogliamo ridonare alla persona umana la *dignità* concessale da Dio, difendendo i suoi valori spirituali e materiali contro le deviazioni *individualistiche* e *collettivistiche*. Il personalismo cristiano ha un finalismo teocentrico.

3 — La ricostruzione dello Stato deve incominciare dalla *ricostruzione morale* dell'uomo.

4 — La vita sociale non schiaccia ma *integra* la vita individuale di cui è espansione. Politica ed economia sono *a servizio* dell'uomo.

5 — Lo Stato interviene non per *limitare* la libertà della persona, ma per *favorirla*, impedendone gli abusi e reprimendone le violazioni.

6 — In particolare, la nuova Costituzione deve tutelare l'inviolabilità della *vita* e del *corpo*, la libertà dagli *arresti* nei casi e nelle forme non previste dalla legge, la libertà di *domicilio*, di *soggiorno*, di *emigrazione* e di *corrispondenza*.

II — *Libertà della famiglia*

1 — Libertà dell'individuo di *costituire* la società familiare (contro le arbitrarie limitazioni razziste).

2 — Difesa dell' *indissolubilità* del matrimonio. Il *divorzio*, che favorisce l'inadempienza dei doveri familiari, è un attentato della legge civile contro la legge naturale e divina.

3 — Difesa dell' *unità* spirituale (vincoli religiosi), morale (reciprocità di doveri), giuridica (vincoli di diritto), economica (patrimonio familiare, beni dotali, diritti successori) della famiglia.

4 — *Sanità* del focolare domestico e lotta contro l' *urbanesimo* (dare spazio, luce e respiro alla vita di famiglia).

5 — Lotta contro le cause morali ed economiche della *limitazione delle nascite* (il problema demografico va inteso non come problema di allevamento, ma come problema di risanamento morale ed economico della famiglia).

6 — Libertà di *educazione* della prole da parte della famiglia con la cooperazione della Chiesa e dello Stato.

7 — Lo Stato riconosce che i diritti della famiglia sono *inalienabili* ed *imprescrittibili;* promuove e tutela la *prosperità* della famiglia, e la sua conservazione ed accrescimento: protegge la *maternità*, dispone previdenze per le famiglie *numerose*, protegge la *gioventù* contro lo sfruttamento, l'abbandono e la corruzione.

III — *Libertà della scuola*

1 — Lo Stato promuove la *libertà dall'ignoranza* garantendo la libertà della scuola.

2 — La libertà della scuola implica il rispetto dei *diritti* della famiglia, della Chiesa e dello Stato.

a) *Diritti della famiglia*

1 — L'educazione, compimento della generazione, è un *dovere* dei genitori ed un *diritto* dei figli: diritti e doveri *naturali* e quindi inalienabili ed inviolabili.

2 — La scuola è un *ausiliare* della famiglia per l'istruzione e l'educazione dei figli. Essa ha un potere *delegato* dalla famiglia.

3 — I genitori hanno il diritto di *scegliere liberamente* la scuola che corrisponda al loro ideale educativo. Imporre una scuola significa violare il diritto di scelta da parte dei genitori.

b) *Diritti della Chiesa*

1 — La Chiesa, per la sua maternità spirituale, ha il diritto di educazione *religiosa*. Questo diritto non può essere *limitato* né dalla famiglia né dallo Stato.

2 — Oltre insegnare la *religione*, la Chiesa può promuovere scuole per l'

insegnamento di *altre* discipline, poiché l'istruzione e l'educazione rientrano nei suoi *fini*.

c) *Diritti dello Stato*

1 — Lo Stato, che ha per fine il *bene comune*, promuove le pubbliche scuole. La sua funzione è però *ausiliaria* o sussidiaria: lo Stato *fa le veci* della famiglia; *integra* e *supplisce* la famiglia, *tutela* il diritto del figlio all'educazione.

2 — Il *monopolio scolastico* dello Stato totalitario ha abbassato il livello della cultura, portando nella scuola l'intolleranza di partito, e riducendola a fabbrica di diplomi.

3 — La scuola *neutra* o *laica* è assurda ed irrealizzabile poiché ogni educazione non può non avere un contenuto *spirituale* e *morale*. La cosiddetta neutralità e il cosiddetto laicismo *tradiscono* la funzione educativa della scuola; tutelano gli increduli ed offendono i credenti; non rispettano la volontà dei genitori cattolici.

4 — La famiglia italiana è famiglia cristiana, ed esige che nella scuola la *religione* sia veramente *fondamento* e *coronamento* di ogni forma di educazione.

5 — La scuola *privata* può essere liberamente istituita; essendo un *servizio* pubblico a disposizione della famiglia, lo Stato la incoraggia ed aiuta, controllandone l'idoneità scientifica e didattica.

6 — Lo Stato deve garantire a ogni cittadino un *minimo* di formazione culturale, e deve favorire economicamente i non abbienti permettendo ad essi l'accesso agli ordini superiori della cultura, aiutando l'elevazione dei figli del popolo, in base al principio che a uguale *capacità* deve corrispondere uguale *possibilità* (uguaglianza dei punti di partenza).

7 — Confermate e consolidate le alte tradizioni *umanistiche* della nostra cultura letteraria ed artistica, favorite le accademie e gli istituti di alta cultura, lo Stato promuoverà scuole di perfezionamento *tecnico* e *professionale* per conferire maggiore dignità al lavoro.

8 — L' *obbligo* dell'istruzione primaria e professionale non viola la libertà della scuola, ma tutela il diritto dei figli all'istruzione.

9 — La *gratuità* della scuola, non solo elementare, aiuta l'adempimento dei doveri dei genitori, doveri di cui lo Stato promuoverà una più elevata *coscienza*.

10 — La libertà della scuola è garantita dall' *esame di Stato*.

11 — Lo Stato promuove una larga *autonomia* delle Università, che devono ritornare alle loro gloriose tradizioni. Non ostacola ma favorisce la fondazione di *libere* Università e Facoltà.

IV — *Libertà dal vizio*

1 — Lo Stato deve concorrere a liberare il cittadino dalla *servitù del vizio e del disonore*, essendo la sanità morale dei cittadini un bene non solo privato ma anche pubblico.

2 — Lo Stato quindi tutela efficacemente la *pubblica moralità* ed il *buon*

costume, reprimendo energicamente le manifestazioni immorali della stampa, della pubblicità, del cinematografo, del teatro e delle radiodiffusioni.

3 — Il *gioco d'azzardo* e la *prostituzione* saranno combattuti con le leggi e con l'elevazione del costume.

E) LIBERTA' POLITICHE

I — *Libertà dalle tirannidi*

1 — Combattiamo ogni *totalitarismo;* esso esclude la possibilità stessa di una Costituzione in quanto ogni Costituzione *limita* la potestà dello Stato.

2 — Non vogliamo che la nuova Costituzione sia tale da permettere che s'instaurino (manifestamente o velatamente) forme di

tirannidi *militari o civili*
borghesi o proletarie
giacobine o cesaree.

3 — Ci opponiamo ad ogni sistema costituzionale che possa degenerare in
assolutismo di *maggioranze intolleranti*
di *minoranze prepotenti*
di *partiti faziosi.*

4 — Nel nuovo ordinamento costituzionale non deve annidarsi

né l'autorità *liberticida*
né la demagogia *anarchica*
né la prepotenza di un *uomo*
di un'*assemblea*
di un *partito*
di una *classe*
di una *setta.*

5 — La nuova Costituzione dovrà essere garantita contro ogni
pericolo del *terrore reazionario*
del *terrore rivoluzionario.*

6 — Per evitare questi *morbi letali*, bisogna istituire una vera *democrazia politica*, che sia genuina espressione della *volontà popolare* e che non dia quartiere all'*arbitrio dei gruppi* o *dello Stato.*

II — *Libertà dagli arbitrii del potere*

1 — Per assicurare la libertà dagli arbitrii del potere statale bisogna istituire una *democrazia qualitativa* sulla base della *sovranità popolare.*

2 — Vogliamo ispirare lo Stato *democratico* ai principi della vita *cristiana* respingendo le artificiali contrapposizioni della morale *pubblica* alla morale *privata*. Contro l' *egoismo* borghese ed il *materialismo* marxista affermiamo la necessità dell'ispirazione cristiana della democrazia.

3 — La nostra *concezione cristiana dello Stato* afferma:

1) Ogni potere deriva da Dio: questo principio *limita* il prepotere dell'autorità terrena e *svincola* l'uomo dagli arbitrii del potentato.

2) Il *popolo* è il soggetto e il titolare della *sovranità*.

3) Il *bene comune* è il fine dello Stato: lo stesso bene comune è a *servizio* della persona.

4) Lo Stato deve *servire* l'uomo: governare significa servire.

5) Lo Stato non può essere *onnipotente* in quanto deve riconoscere un *limite etico* ed un *limite giuridico*.

6) Lo Stato è *etico* non nel senso che sia fonte della morale, ma nel senso che è soggetto di doveri morali.

7) La politica è *subordinata* alla morale, che trascende sia l'individuo che lo Stato.

8) L'ordinamento giuridico ha valore etico: ha per fine non solo la libertà e la giustizia, ma anche l' *honeste vivere*.

9) I limiti fra *individuo* e *Stato* sono fissati dalla comune subordinazione alle esigenze della giustizia.

10) I *diritti naturali* dell'individuo precedono lo Stato, il quale ha il *dovere* di riconoscerli e proteggerli.

11) Lo Stato è *Stato di diritto* non nel senso che crea il diritto, ma nel senso che lo riconosce, lo disciplina e lo sancisce positivamente. Il diritto fonda e limita l' *autorità*.

12) Il *diritto* è il fondamento dello Stato democratico: lo Stato si *autolimita* non volontariamente ma necessariamente di fronte agli oggettivi diritti naturali dell'individuo e delle società non statuali.

13) Lo Stato non è il *tutto:* noi sosteniamo il *pluralismo* degli ordinamenti sociali. Lo Stato deve riconoscere e proteggere le altre società.

14) Le deviazioni del sistema democratico si potranno evitare solamente elevando il popolo e rendendolo *cosciente* non solo dei suoi diritti di *libertà* ma anche dei suoi doveri di *solidarietà*.

III — *Libertà dal privilegio*

1 — La Costituzione deve riconoscere la libertà dal *privilegio*, cioè l' *uguaglianza* dei cittadini.

2 — Lo Stato *tutela* l'uguaglianza di tutti nella libertà di tutti.

3 — Sesso, razza, partito, classe sociale, fede religiosa non possono costituire titoli di *privilegio*.

4 — L'uguaglianza naturale dei cittadini non esclude la loro *differenziazione funzionale:* ogni funzione, per quanto umile, ha uguale *dignità* morale.

5 — Ci opponiamo al sistema dei privilegi che permettono le *ascese* senza

merito e sacrificio, le *accumulazioni* di fortune rese possibili da *favoritismi* del potere e non da maggiore capacità o da maggiore intraprendenza.

6 — La *donna*, per la sua alta missione di sposa e madre, di educatrice e cooperatrice dell'uomo, deve godere *uguaglianza* di diritti pubblici, e *parità* di trattamento nelle condizioni di lavoro.

IV — *Libertà dall'intolleranza*

1 — L' *intolleranza* contro le manifestazioni dell'attività intellettuale e associativa dell'uomo deve essere bandita dalla nuova Costituzione.

2 — Lo Stato democratico deve rigorosamente garantire:

a) *Libertà del pensiero* nelle sue espressioni esteriori. (Il pensiero deve essere conscio delle sue *responsabilità*).

b) *Libertà di parola* come mezzo di espressione del pensiero.

c) *Libertà di discussione e di critica*, sia nel campo della scuola che in quello della politica.

d) *Libertà di radiodiffusione:* lotta contro i monopoli, le faziosità e le immoralità nelle radiodiffusioni.

e) *Libertà di stampa:* nessuna *censura* preventiva né *sequestro* preventivo; severa *repressione* (non amministrativa ma giudiziaria) della stampa che offende la verità, l'onorabilità ed il buon costume. Pubblicità degli statuti e dei bilanci delle aziende giornalistiche.

f) *Libertà di riunione* pubblica e privata di cittadini non armati.

g) *Libertà di associazione:* possono essere costituite le società che abbiano fini non vietati dalla legge penale.

Pluralità dei partiti e disciplina giuridica delle loro pubbliche funzioni.

Divieto delle *società segrete*, e di ogni associazione che adotti il *metodo della violenza*.

V — *Libertà dal timore*

1 — La Costituzione deve garantire la *sicurezza* dei cittadini nel rispetto dell'autorità e della legge. (Riforma delle leggi di polizia).

2 — Repressione della *minaccia* e della *violenza* private. Rigorosa repressione della violenza adottata come mezzo di lotta politica.

3 — Per allontanare dalla nazione lo spettro di nuove *guerre*, la nuova Costituzione esigerà (come molte altre Costituzioni) che nessuna guerra possa essere *dichiarata* senza l' *approvazione* delle Assemblee rappresentative della volontà del popolo che con il suo sangue ha pagato le follie degli avventurieri.

4 — Garanzie contro nuove guerre saranno offerte dalla *cooperazione* di un'Italia indipendente, libera e sovrana, con le altre nazioni amanti della pace.

5 — Con la fine del totalitarismo è finita la *sovranità illimitata*. Lo Stato ha il dovere di cooperare con gli altri Stati. La doverosa *difesa* dei diritti della nazione non va confusa con gli egoismi nazionali e imperialisti.

6 — Si deve quindi non solo difendere i diritti di libertà e di indipendenza della patria, ma anche accettare tutte quelle *limitazioni* della sovranità che sono

rese necessarie da un organico funzionamento della comunità internazionale.

7 — In particolare, lo Stato deve rispettare i diritti religiosi, linguistici e culturali delle *minoranze* nazionali.

8 — Il *diritto d'asilo* sarà riconosciuto a quanti, nella lotta per la libertà, sono rimasti vittime delle persecuzioni di regimi intolleranti.

F) LIBERTA' ECONOMICHE

I — *Libertà dal bisogno*

1 — *Primato* della libertà morale: la libertà dell'uomo non risiede esclusivamente nella libertà economica o nel benessere economico.

2 — La liberazione dell'uomo dal *bisogno economico* è però un inderogabile dovere di *giustizia sociale*. Su questa base si pongono le fondamenta di un *mondo nuovo*.

3 — La libertà economica è *condizione* dell'effettivo esercizio della libertà politica: senza *giustizia sociale* non vi è *libertà politica:* senza *democrazia sociale* non vi è *democrazia politica*.

4 — Il problema *centrale* della nuova Costituzione è: portare e risolvere la *questione sociale* sul terreno del diritto costituzionale.

5 — Contro il *liberalismo* diciamo: non bastano le formali garanzie giuridiche della libertà individuale; l'uguaglianza politica è inoperosa e impotente se non si spezzano i ceppi delle disuguaglianze economiche.

6 — Contro il *comunismo* diciamo: non sacrificheremo mai un pollice delle nostre libertà morali e politiche alla promessa di una uguaglianza o prosperità economica.

7 — Né il sistema della plutocrazia borghese, né il sistema dello Stato classista può garantire ciò che la Democrazia Cristiana garantisce: una vera *giustizia sociale* che non elimini ma *rinvigorisca* le libertà politiche.

8 — La lotta per la giustizia sociale ci porta a porre in discussione tutta la *struttura economica* della nostra società, per rivendicare contro gli egoismi del capitalismo i diritti del lavoro e la dignità della persona.

9 — Devono ben sapere gli amici e i nemici, e quanti nutrano *illusioni* nella conservazione di situazioni di privilegio, che questo programma della Democrazia Cristiana per la Costituente è più che mai rigorosamente *impegnativo* proprio nel suo radicale *progressismo* sociale.

II — *Libertà dall'ingiustizia sociale*

1 — La Costituzione deve fissare le direttive di una legislazione che soppianti definitivamente le ingiustizie sociali alle quali è informato tutto il nostro sistema economico.

2 — Dalla conquistata uguaglianza dei diritti dobbiamo marciare verso l'uguaglianza delle *condizioni di vita*.

3 — Non basta proclamare che vi è la libertà di essere padroni in casa

propria; bisogna che il lavoratore che non ha la sua casa sia posto nella *possibilità* di averla.

III — *Libertà dall'egoismo*

1 — La Costituzione fisserà i principi ispiratori di un sistema economico che *elimini* gli egoismi delle classi abbienti.

2 — Neghiamo ogni *consistenza* morale ed economica alle cosiddette libertà di sfruttare il prossimo, di pagare salari insufficienti ad un minimo di vita decorosa, di aumentare i prezzi per soli fini egoistici o utilitari.

IV — *Libertà dalla miseria*

1 — Redimere dalla miseria le classi più *umili* e gli stessi eroici *ceti medi* deve essere l'obiettivo di una legislazione che combatta gli egoismi dei ricchi.

2 — Le *opere pie* e le *istituzioni di beneficienza* e *assistenza* saranno poste in grado di concorrere efficacemente ad alleviare la miseria sociale.

3 — Non esiste una libertà di morire di fame, e in nome del cristianesimo, che è la *religione dei poveri*, affermiamo il *dovere* della collettività di non lasciare nulla di intentato per eliminare la spaventosa miseria che, provocata dalla guerra, suona severo *rimprovero* a quanti hanno un pane da dividere.

V — *Libertà dalla disoccupazione*

1 — La disoccupazione, che travolge pure gloriosi *reduci* ai quali la patria deve la sua riconoscenza, è la principale causa della *miseria*.

2 — Bisogna uscire dalla contraddittoria politica di un Paese che ha *tutto* da ricostruire e mantiene *inoperose* le braccia dei suoi figli.

3 — Lo Stato democratico, a differenza di quello liberale che si limita a non ostacolare l'iniziativa privata, deve promuovere ed aiutare tale iniziativa per contribuire a creare quelle possibilità di lavoro alle quali lo Stato da solo non può provvedere. In questo campo lo Stato ha compiti integrativi e non prevalenti.

VI — *Libertà di lavorare*

1 — La libertà di lavorare deve essere riconosciuta ad ogni uomo dalla Costituzione, essendo il diritto al lavoro un *diritto naturale*.

2 — Secondo il nostro *laburismo cristiano*, la dignità del lavoro è fondata sullo stretto legame del lavoro con la *persona*, la quale nel lavoro trova un mezzo necessario non solo per la soddisfazione dei bisogni materiali, ma anche per l' *adempimento* delle sue obbligazioni morali. Il lavoro quindi è un valore economico ed etico: non è una *merce*.

3 — L'uomo non è, secondo la gretta concezione capitalistica, uno *strumento* materiale della produzione: è un *fine*, è il destinatario dei beni.

4 — Affermiamo quindi il *primato* del lavoro (che è un'attività della persona) sul capitale (che è una cosa, uno strumento materiale).

5 — Esaltiamo la dignità del lavoro ma non ne facciamo un valore assoluto o addirittura un *mito*, come fatalmente sono portati a considerarlo i dogmi del collettivismo marxista.

6 — Il lavoro è un diritto ma è anche un *dovere*, non solo individuale ma pure sociale: il lavoro cementa la comunità di *vita* con la comunità di *servizio*.

7 — Il diritto al lavoro è giustificato dal fatto che la legge naturale *impone* all'uomo di lavorare. Ognuno ha il diritto di compiere il proprio dovere. Lo Stato deve tutelare questo diritto.

8 — La libertà del lavoro è una garanzia di *emancipazione* della persona da servitù sociali e soprattutto dalla ignominia del lavoro *forzato*.

9 — Particolare protezione merita la dignità del lavoro degli *italiani all' estero*, e speciale riconoscimento merita l'opera civilizzatrice del lavoro italiano nelle nostre *colonie*, che ci devono *appartenere* appunto perché redente dal nostro lavoro, perché ci offrono *insurrogabili* possibilità di lavoro.

10 — Ciascuno deve lavorare secondo le proprie *attitudini*, e deve essere ricompensato non solo secondo il suo lavoro ma anche secondo i bisogni di sostentamento della sua *famiglia*.

11 — Affermiamo quindi la necessità del *salario familiare*, cioè del salario commisurato non solo al prodotto del lavoro ma anche ai bisogni della società familiare.

12 — Miriamo ad *emancipare* il lavoro e quindi all'eliminazione del *salariato* e della conseguente *servitù del proletariato*, favorendo l'accesso del lavoro alla *proprietà* e rendendo possibile una progressiva democratizzazione della ricchezza.

13 — Per questo devono essere promosse forme concrete di *partecipazione* degli operai all'amministrazione, alla gestione ed ai benefici dell'impresa.

14 — Il lavoratore ha diritto al riposo domenicale obbligatorio.

15 — Il lavoratore ha diritto alle *vacanze* retribuite, all' *assistenza* e a tutte le forme di *assicurazione* sociale per malattia, infortunio, disoccupazione, invalidità, vecchiaia, morte, ecc. (Necessità di riforme per rendere più efficiente la *Previdenza sociale*).

16 — Speciale protezione merita il lavoro delle *donne* e dei *minorenni*.

17 — Lo Stato deve curare l'assistenza *culturale* ed *igienica* dei lavoratori ed i loro svaghi post-lavorativi.

VII — *Libertà di possedere*

1 — La libertà di *possedere* sarà garantita dalla Costituzione contro i *monopoli* che non siano determinati dalle necessità del bene comune o che non siano necessari per ragioni naturali o fiscali, e contro ogni *concentrazione* della ricchezza che leda la giustizia distributiva.

2 — A questo fine la Costituzione dovrà porre solide basi di una legislazione che tuteli la *proprietà privata* e ne promuova la più larga *diffusione* possi-

bile attraverso una riforma agraria, industriale, commerciale, tributaria e bancaria, basata sui seguenti principi:

a) *Difesa e diffusione della proprietà*

1 — La proprietà individuale e privata è *presidio* della libertà della persona e della famiglia.

2 — L'uomo ha un *diritto naturale* alla proprietà privata dei beni: ha diritto di *trasferirla* e di disporne per *testamento*.

3 — La proprietà, per essere socialmente *attiva*, deve riconoscere i suoi *obblighi* sociali: vi sono quindi dei *limiti* della proprietà posti dalle esigenze del *bene comune*.

4 — I *doveri sociali* della proprietà limitano le possibilità di disposizione della cosa.

5 — Siamo contro la detenzione *statica* ed *improduttiva* dei beni e siamo pure contro l'illimitato ed esclusivo *arricchimento* dei pochi.

6 — Combattiamo quindi gli egoismi delle *plutocrazie*, le egemonie economiche, le baronie finanziarie ed industriali, il feudalismo agrario, nemici dell'equa distribuzione dei beni. I beni creati da Dio per tutti devono affluire a tutti secondo i principi della giustizia e della carità.

7 — Lo Stato *disciplina* la proprietà per difendere la libertà della persona, e quindi si oppone alla concentrazione delle ricchezze che paralizza la libera iniziativa. E' quindi legittimato l' *intervento* dello Stato in ragione del *bene comune*.

8 — Siamo contro la *socializzazione integrale* dei beni, la quale (negando la proprietà privata e personale) finisce per compromettere i valori della persona e, primo fra tutti, la libertà, rispetto alla quale la proprietà ha una funzione *strumentale*. L'opposizione alla *socializzazione integrale* non esclude l'opportunità di socializzazione in particolari settori.

9 — Propugniamo la *proprietà per tutti i lavoratori* poiché la proprietà è un diritto naturale e personale che ha il suo titolo nel *lavoro*.

10 — Si deve *avvicinare* il capitale al lavoro tendendo a farli coincidere, in modo che il capitale non sia un parassitario oppressore ed il lavoro non sia uno schiavo ribelle. Non: *«tutti proletari»*, ma: *«tutti proprietari»*. Quindi miriamo all'abolizione della *servitù proletaria*. Si rivendica la proprietà per tutti poiché tutti hanno il dovere di promuovere lo sviluppo della propria persona e quindi hanno il diritto di disporre dei mezzi necessari.

11 — Lo Stato deve favorire lo sviluppo della *cooperazione*.

12 — Lo Stato democratico favorirà una politica economica e fiscale tale da permettere un adeguato sistema creditizio e cooperativo che progressivamente attui questo programma: *la casa in proprietà ad ogni famiglia di contadini, operai ed impiegati*.

13 — Lo Stato deve combattere i *favoritismi* che limitano l'ascesa sociale degli umili e dei migliori.

14 — Fini economici e morali dello Stato sono la protezione del *rispar-*

mio, la garanzia di *pensioni decorose*, l'assistenza economica degli *infermi*, *vedove*, *orfani* e *vecchi*.

b) *Riforma agraria*

La Costituzione deve favorire una *riforma agraria* che si proponga i seguenti obiettivi:

1 — Diffusione della *piccola proprietà coltivatrice*. Equi indennizzi per le espropriazioni.

2 — La trasformazione della proprietà agraria deve essere realizzata con aderenza alla *varietà* delle situazioni.

3 — Gestione *cooperativa* dei fondi tecnicamente non frazionabili.

4 — Larga *assistenza* tecnica e creditizia alla proprietà di nuova creazione, sotto l'impulso degli organismi regionali.

5 — Più equa disciplina della *mezzadria* e delle *piccole affittanze* affinché, ridotto al minimo il *bracciantato*, il lavoratore agricolo si renda il più possibile *partecipe* dell'azienda fino a divenirne *assuntore diretto*.

6 — Definitiva ed effettiva *colonizzazione del latifondo*, e concessione ai lavoratori delle terre incolte previa bonifica fondiaria e agraria.

Su questi punti s'impernia il nostro programma: *la terra ai contadini*.

c) *Riforma industriale*

Obiettivi della riforma industriale:

1 — Favorire i *Consigli di azienda*, che permettano ai tecnici, impiegati e operai di contribuire alla soluzione dei problemi aziendali associando il *lavoro* alla *direzione* dell'organismo produttivo, al fine di realizzare la partecipazione del lavoro non solo alla gestione, ma anche al capitale dell'impresa. Devono essere combattute tutte quelle forme d'intervento, di controllo e di partecipazione che hanno un fine di *sovvertimento* ispirato a odio di classe ed esiziale per la produzione.

2 — Favorire la *media e piccola* proprietà industriale, nonché l' *artigianato*.

3 — Eliminare le grandi *concentrazioni industriali* non giustificate da manifeste necessità tecniche.

4 — Sottoporre a *controllo* i monopoli tecnicamente necessari, non con *statizzazioni burocratiche*, ma con gestioni associate aventi il fine non tanto di favorire il collettivismo, quanto di eliminare il feudalismo industriale e finanziario. La gestione associata deve inoltre essere consigliata dall'esistenza di un *effettivo* interesse dei lavoratori e dei consumatori.

d) *Riforma tributaria*

La politica tributaria dello Stato deve concorrere a:

1 — Attuare una equa *ridistribuzione* della ricchezza per mezzo di imposte progressive.

2 — Favorire l' *ascesa* delle classi più umili.

3 — Agevolare il consolidamento del gruppo *familiare*.

Questi fini possono essere raggiunti con un *sistema tributario* snello, elastico, poco costoso e tale da impedire le indebite evasioni.

Tale sistema deve permettere:

a) L'accentuazione del criterio della personalità della imposta diretta;

b) Il riordinamento dell'imposta sulle *successioni;*

c) La *graduazione* delle imposte secondo la natura dei consumi;

d) L'alleggerimento delle imposte sugli *affari;*

e) La sistemazione della *finanza locale;*

f) La *unificazione* e *semplificazione* del sistema e degli uffici tributari.

La riforma tributaria va considerata nel quadro di una *stabile* politica economica interna ed estera, tale da permettere l' *equilibrio del bilancio* dello Stato e tale da impedire il turbamento determinato da oscillazioni *monetarie*.

e) *Riforma bancaria*

1 — La Costituzione deve promuovere un'attività creditizia diretta a favorire una politica di produzione e di scambio sul piano nazionale e internazionale, e in particolare a favorire la specializzazione del credito e le banche locali (specie regionali) per l'incremento dell'agricoltura, dell'industria e del commercio locali.

2 — Bisogna combattere, per le banche di credito ordinario, i pericolosi *immobilizzi*, che obbligano ai conseguenti *salvataggi*, i quali furono in passato così costosi per la comunità nazionale.

3 — E' necessaria una politica di tenace difesa e tutela del *risparmio*.

VIII — *Libertà di scambiare*

La Costituzione dovrà ispirare una legislazione diretta al fine di agevolare — nel quadro di vaste intese internazionali — la *libertà di commercio interno ed internazionale*, tenendo presenti i seguenti principi:

1 — *Moralità* negli affari.

2 — *Stabilità* monetaria.

3 — Progressiva eliminazione del *vincolismo* economico interno.

4 — *Libertà* di scambi e trasferimenti internazionali di merci, capitali e persone.

5 — Eliminazione delle *bardature* di quei controlli, licenze e permessi che artificiosamente ostacolano il naturale sviluppo degli scambi.

6 — Eliminazione dei *protezionismi*, e massimo inserimento della nostra economia nel mondo internazionale.

7 — Incremento dei *traffici* aerei, marittimi, terrestri, e sviluppo del *turismo:* le nostre urgenti necessità di traffico vanno considerate in rapporto alla nostra posizione geografica e al nostro bisogno di libero accesso alle *materie prime*.

IX — *Libertà sindacale*

1 — Nello spirito delle gloriose tradizioni del *sindacalismo cristiano*, ed in rapporto alle nuove esigenze del movimento sindacalista, affermiamo che nella Costituzione deve avere il dignitoso posto che le conviene la disciplina degli organismi e delle attività sindacali.

2 — I sindacati devono essere *organismi autonomi di diritto pubblico* basati sul riconoscimento dei seguenti principi:

a) Rispetto della *fede* religiosa e delle opinioni *politiche* dei lavoratori;

b) Organizzazione su basi schiettamente *democratiche*, con piena autonomia ed indipendenza dai partiti politici;

c) *Libertà sindacale* nell'ambito del sindacato *unico* giuridicamente riconosciuto e rappresentante legale della categoria di cui tutela gli interessi con la stipulazione dei *contratti collettivi* di lavoro obbligatori, per mezzo dei quali vengono conciliati gli interessi del lavoro con quelli della produzione.

d) Accettazione dell' *arbitrato* e della composizione *giurisdizionale*.

e) Ammissione delle *libere associazioni* che non hanno finalità strettamente sindacali ma che si propongono di promuovere l'assistenza religiosa, culturale, economica e ricreativa dei lavoratori.

f) Gli *Uffici del lavoro*, organi del competente Ministero, devono avere funzioni intese a promuovere l'applicazione e l'osservanza delle leggi nel campo sociale e del lavoro.

3 — Affermiamo la libertà di *associazione professionale* per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di lavoro.

4 — Affermiamo la necessità che lo Stato tuteli la *dignità* economica e la *responsabilità* morale del *pubblico impiego*. (Riforma della burocrazia).

G) GARANZIE DELLE LIBERTA'

1 — Non basta *affermare* le libertà: bisogna *garantirle*. Non basta *conquistarle:* bisogna *conservarle*.

2 — Se non si vuole perdere un'altra volta la libertà, bisogna rendere efficienti vari tipi di garanzie:

1) *Garanzie strutturali dello Stato democratico:* sono poste in essere dalla struttura stessa dello Stato (sovranità popolare, divisione dei poteri, primato del legislativo, bicameralismo, stabilità dell'esecutivo, indipendenza del giudiziario, elettività, temporaneità e collegialità degli organi costituzionali, decentramento amministrativo, autonomie locali e regionali, ecc.).

2) *Garanzie giurisdizionali:* sono necessarie per il controllo della conformità alla Costituzione degli atti del potere legislativo ed esecutivo.

3) *Garanzie morali:* sono assicurate dalla maturità della coscienza religiosa, morale, politica ed economica del popolo il quale deve essere indotto all'osservanza spontanea delle leggi, la quale sarà resa più facile dalla rispondenza del diritto positivo al diritto naturale.

I — *Struttura democratica dello Stato*

1 — Lo Stato democratico deve *organizzare* le libertà politiche dando ad esse un *presidio istituzionale.*

2 — Il primo presidio delle libertà è la *sovranità popolare.* Il popolo è l'organo *supremo* dello Stato: la sua volontà prevale su ogni altra.

3 — La volontà popolare è manifestata attraverso il *suffragio* universale, diretto, segreto. Rappresentanza proporzionale.

4 — La *libertà di voto* non è incompatibile con l' *esercizio obbligatorio del diritto* di voto.

5 — L'adozione dei *referendum* permetterà una più diretta partecipazione del popolo alle supreme decisioni dello Stato.

II — *Sistema parlamentare rappresentativo (bicameralismo)*

1 — I sistemi rappresentativi impegnano la *responsabilità* della persona e la fanno *partecipare* più intimamente alla vita politica.

2 — Le Assemblee legislative *rappresentano* la volontà popolare.

3 — La rappresentanza deve essere *organica* e quindi *duplice:*

a) una rappresentanza *individuale* e *politica,* espressione diretta della volontà del singolo;

b) una rappresentanza *istituzionale degli interessi* di enti ed organismi morali, economici, territoriali (come la famiglia, il sindacato, la Regione, ecc.). Con la rappresentanza delle forze del *lavoro* si ostacolerà la conquista dello Stato da parte delle forze del *capitale;* e con la rappresentanza della *Regione* si stabilirà un legame fra i poteri centrali e gli autonomi organi locali.

4 — Il *sistema bicamerale* permette quindi di integrare la rappresentanza *atomistica* del singolo con la rappresentanza *organica* degli enti sociali.

5 — Le esperienze dell' *unicameralismo* (Germania, Spagna, ecc.) non furono felici. La legislazione è opera di *riflessione* ed è utile un duplice esame delle leggi ed il controllo di due assemblee legislative.

6 — Non vogliamo un *Senato* nominato dal Capo dello Stato, ed espressione di *privilegi* di classi superiori.

7 — Il cosiddetto «intarsio» delle elezioni di ciascuna delle due Assemblee (elezioni che possono essere effettuate in tempi diversi) permette una maggiore continuità del controllo dell' *opinione pubblica.*

8 — Il Parlamento eserciterà il suo controllo sui *bilanci* ma anche sulle *responsabilità* civili e penali dei Ministri.

III — *Stabilità del Governo*

1 — Il Governo ha bisogno di *omogeneità* e di *stabilità.*

2 — Non deve essere *servo* del Parlamento (regime di Assemblea), il quale *legifera ma non governa.*

3 — Il Parlamento controlla il Governo; ma si deve distinguere il voto di *dissenso* (o critica) dal voto di *sfiducia,* per il quale si fisseranno speciali pro-

cedure cautelari (preavviso, discussione preliminare, maggioranza dei deputati e non dei votanti, ecc.).

4 — La stabilità del Governo deve essere tutelata contro le crisi determinate dal capriccioso formarsi e sciogliersi di *maggioranze fittizie*.

5 — Deve essere però sottoposta a rigorose limitazioni la *decretazione d' urgenza*, che fu l'arma con la quale la dittatura svuotò il Parlamento. Basta con i *caotici provvedimenti legislativi*, con l'*inflazione delle leggi* ad opera dell'esecutivo, con la permanente *incertezza* e *insicurezza del diritto*. L'esecutivo non deve invadere il campo del legislativo: *governa ma non legifera*.

IV — *Indipendenza della magistratura*

1 — Bisogna escludere ogni *ingerenza politica* del Governo su nomina, carriera e trattamento economico dei magistrati.

2 — Gli alti magistrati potrebbero essere *eletti* da corpi della magistratura.

3 — Niente sinistri tribunali speciali; niente ignominiose pene retroattive (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine praevia lege*).

V — *Corte suprema delle garanzie costituzionali*

1 — Fissato il principio della Costituzione *scritta* e *rigida* (quindi non mutabile con un normale provvedimento legislativo, ma solo per opera del potere costituente o con speciali procedure), se non si vuole ripetere l'amara esperienza delle *sistematiche violazioni* della Costituzione, s'impone la necessità dell'istituzione di una Corte suprema delle garanzie costituzionali.

2 — La Corte ha il fine di *tutelare* la Costituzione dagli *arbitrii* del legislativo e dell'esecutivo e dagli *attentati* dei partiti. Potrà *annullare* ogni norma o provvedimento che non sia in armonia con la Costituzione.

3 — Questo controllo giurisdizionale deve essere tale da non subire *influenze politiche* (che devono essere escluse anche dal sistema di istituzione della Corte).

4 — Per ogni *sospensione* dell'esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini (stato di assedio, guerra, ecc.) la Corte deve determinare le *condizioni* che legittimano la sospensione, gli *organi* legittimati a sospendere, le *garanzie* del ritorno alla normalità.

Sulle garanzie delle libertà eserciterà pure un'influenza determinante la forma istituzionale che sarà scelta dal popolo italiano attraverso il *referendum*.

La funzione del Capo dello Stato e la determinazione dei suoi poteri interessa intimamente la democraticità della Costituzione.

Conviene però anche in questa sede affermare che un vero rinnovamento democratico non ci permette di attardarci su un triste e seppellito passato, e che, guardando al futuro, scorgiamo garanzie di libertà non meno nel governo della legge che nel governo degli uomini.

VI — *Decentramento, autonomie, regionalismo*

1 — Il *centralismo* è stato l'arma del dispotismo, ed è una delle cause della permanente *ostilità* contro il potere da parte dell'opinione pubblica.

2 — Oggi non basta più il semplice *decentramento amministrativo*. Per garantire le libertà vogliamo non solo una *riforma della burocrazia*, ma anche uno Stato *istituzionalmente decentrato*.

3 — Le *autonomie comunali* devono avere il massimo sviluppo (elettività degli amministratori, eliminazione degli inutili controlli, risanamento dei bilanci, ecc.). L'Italia deve ritornare alle sue gloriose tradizioni di libertà comunale.

4 — Cardine fondamentale della riforma dello Stato deve essere l'istituzione dell' *Ente Regione*.

5 — La *Regione* sarà un ente autonomo rappresentativo ed amministrativo degli interessi locali e professionali, nonchè un mezzo normale di decentramento dell'amministrazione statale.

6 — I *rapporti* fra la Regione ed il potere centrale devono essere determinati secondo il criterio di favorire il *massimo* di autonomia locale nel quadro dello Stato *unitario*.

7 — Molti sono i benefici del rinnovamento dello Stato su basi *regionali*:

a) Si agevola una più diretta *partecipazione* del popolo alla vita pubblica, essendo ogni individuo più interessato ai problemi che lo toccano più *da vicino*.

b) Si *snelliscono* i congestionati organi burocratici dello Stato rendendoli più efficienti.

c) Si svuotano le tendenze *separatiste* e *federaliste*, arrivando a rafforzare l' *unità* anche con la rappresentanza delle Regioni nella seconda Assemblea legislativa.

d) Si rendono difficili, se non impossibili, le *avventure totalitarie*.

VII — *Garanzie morali*

1 — A nulla servono le Carte Costituzionali se queste, più che nelle garanzie formali, non trovano il loro presidio

— nella *coscienza* dell'individuo

— nella *lealtà* del potere

cioè nel rispetto di un fondamentale principio: *pacta sunt servanda*.

2 — Lo Stato liberticida ha dato per primo l'esempio dell' *inosservanza* sistematica dei suoi impegni costituzionali sfacciatamente calpestati. L'inadempienza del cittadino non è stata che una logica conseguenza del mal costume del potere.

3 — Sgombrate le macerie di questo passato, vogliamo un *mondo nuovo*, cioè vogliamo non solo un radicale rinnovamento dello Stato realizzato con il metodo di una libertà che permetta di instaurare un'effettiva giustizia sociale, ma vogliamo anche e soprattutto un radicale *rinnovamento degli spiriti*.

DAI CONGRESSI DC DELL'ITALIA LIBERATA (1943-1944) ALLA PRIMA ASSISE NAZIONALE (1946)

a cura di Carlo Dané

Presentazione di Flaminio Piccoli
Introduzione di Silvia Costa

Nel XL anniversario del I Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana

Edizioni Cinque Lune - Roma 1986

Terza giornata 26 aprile 1946

Seduta notturna ore 23-....

La prevista sospensione di mezz'ora per la formulazione dell'ordine del giorno conclusivo, si protrae per circa due ore. Alla ripresa dei lavori il Presidente del Congresso dà la parola al relatore sulla questione istituzionale, avv. Piccioni, per la replica.

AVV. ATTILIO PICCIONI *(Vice Segretario Politico).* Dall'insieme della discussione la struttura fondamentale e concettuale della sua relazione non è stata intaccata. La discussione può essere conclusa nell'interesse del Partito e del Paese con l'ordine del giorno presentato da Pellizzari, Grandi, Aldisio e Santoro Passarelli, di cui dà lettura.

Il primo Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana, sentite le relazioni Gonella e Piccioni, afferma:

1) La battaglia che si profila è la battaglia per la libertà e per la giustizia sociale.

2) La difesa e la garanzia della libertà nella nuova Costituzione e nella struttura dello Stato, e la giustizia sociale, condizione inderogabile per la soluzione dei problemi politici ed economici, debbono essere l'impegno primo ed assoluto per tutti gli iscritti e aderenti al Partito. Come nella politica interna, così nella politica estera, sia nel rapporto dei cittadini di fronte allo Stato, sia nel rapporto degli Italiani verso la comunità delle Nazioni, vale soprattutto questo nostro impegno di difesa e di garanzia della libertà e della giustizia sociale.

3) Cosciente del senso storico dell'ora e persuasa che un oscuramento della civiltà cristiana sarebbe fatale per il destino dell'Italia e renderebbe vano ogni progresso politico e sociale, la Democrazia Cristiana fa un supremo appello all'unità di tutte le forze sane del Paese per la salvaguardia della nostra concezione della vita pubblica, e mobilita attorno allo «scudo crociato» tutte le sue energie, al fine di ottenere un così vasto suffragio popolare che, nel nome della Democrazia Cristiana, assicuri al Paese la continuità ed il progresso dei più alti valori dello spirito.

4) Valutata l'attuale situazione del Paese, tenendo presente la imminenza del referendum ed il suo carattere di democrazia diretta, necessariamente legata alla libertà di coscienza del singolo cittadino, rivendica tuttavia al Partito, quale forza politica organizzata, il dovere di affermare il suo indirizzo sul problema istituzionale; e, preso atto anche del risultato della consultazione già compiuta fra gli iscritti alla Democrazia Cristiana, si pronunzia per la soluzione repubblicana.

CARLO PETRONE *(Salerno)*. E' necessario che coloro i quali appartengono alle correnti monarchiche si riuniscano separatamente per decidere la loro linea di condotta di fronte all'ultimo comma dell'ordine del giorno presentato. Chiede quindi di rimandare la votazione a domani.

STEFANO JACINI *(Milano)*. Propone che i primi tre punti dell'ordine del giorno siano votati per alzata e seduta; per il quarto punto egli è del parere che la votazione debba avvenire per scrutinio segreto. Non occorre che i fautori della tendenza monarchica e agnostica presentino un loro ordine del giorno contrapposto a quello letto dall'avv. Piccioni: evidentemente basterà che essi votino contro l'ultimo punto.

ALCIDE DE GASPERI *(Segretario del Partito)*. Rileva di essere stato inflessibile custode, quale Segretario del Partito, del metodo democratico, cosicché, mentre alcuni amici avrebbero preferito una rapida decisione intorno alla questione istituzionale, egli volle invece che si facesse una inchiesta in tutte le Sezioni per conoscere l'atteggiamento dei singoli iscritti. Questa inchiesta è stata fatta, e seppure non si possa dire perfetta, tuttavia essa costituisce una sufficiente indagine per illuminare il Congresso. Nella formulazione dell'ordine del giorno presentato si è realizzato un riavvicinamento tra i sostenitori della tendenza repubblicana e quelli della tesi agnostica; tale riavvicinamento non è stato possibile raggiungere con i monarchici.

Accogliendo la proposta di Jacini, la Presidenza del Congresso mette ai voti i primi tre punti dell'ordine del giorno, che vengono approvati all'unanimità per acclamazione. Sull'ultimo punto invece, essendosi manifestate obiezioni da parte di alcuni gruppi, la Presidenza stabilisce di procedere alla votazione a scrutinio segreto. I seggi vengono costituiti per province (e non per regioni), raggruppate secondo l'ordine alfabetico. I rappresentanti delle tendenze monarchica e agnostica si riuniscono per decidere la posizione da assumere.

Le operazioni di voto incominciano alle ore 1, quelle di scrutinio dopo le 2. Alle ore 4 del mattino si conoscono i risultati della votazione. L'ordine del giorno Pellizzari, Grandi, Aldisio e Santoro Passarelli ha riportato i seguenti voti[5]:

favorevoli	740.000
contrari	254.000

(5) Riprendiamo rigorosamente quanto pubblicato su *«Il Popolo»* del 27 aprile, uscito con un titolo su nove colonne così concepito: «L'indirizzo repubblicano della Democrazia Cristiana è stato approvato con 740.000 voti contro 254.000». Questi i risultati, peraltro non ufficiali ed evidentemente approssimativi, registrati nella notte. Come si vedrà, nella successiva seduta la Presidenza avrà modo di precisare i dati ufficiali e definitivi.

Alcide De Gasperi

Segretario Politico

Dirò qualche cosa, ma non potrò rispondere a tutti. Non lo potrò anche se, come sempre accade, molti hanno l'idea che un Congresso debba decidere su questo e su quello, e che tutti i complessi e dettagliati problemi che vi sono affacciati debbano venire discussi e deliberati come se si dovesse dar fondo all' universo. Questo in particolare è un Congresso che si svolge alla vigilia di una campagna elettorale in cui tutti ci dobbiamo misurare nelle piazze contro le forze avversarie. Non si tratta qui di una assise la quale dovrà stabilire quello che la Costituente dovrà fare in concreto, perché questo sarà il lavoro di elaborazione delle Commissioni competenti; si tratta invece di stabilire le direttive generali, e per questo è sufficiente che poniamo l'occhio sopratutto ai principi fondamentali e alle questioni centrali.

Ho detto l'altro giorno che la battaglia che i democratici cristiani intendono combattere è sopratutto quella per la cività italica e cristiana. Questa mia affermazione, confortata da qualche esempio pratico, ha suscitato la reazione da parte di qualche giornale avversario: uno specialmente mi ha rivolto un monito in tono benevolo, che benevolmente e modestamente io ho accettato e che accetto, ben lieto che anche qualche mia parola eventualmente andata nell'improvvisazione al di là del mio pensiero abbia avuto come effetto un articolo così moderato, così disciplinato, così quieto e tranquillo, così lontano da ogni violenza come quello che è apparso su *l'Unità* di ieri mattina. Certe volte gli estremi si toccano, ed io sono felice che l'articolo de *l'Unità*, sotto il titolo «Attento De Gasperi», abbia concluso con la necessità di non usare violenze. E benché, assolutamente a torto, si sia fatta accusa a me di avere fatto appello alla violenza privata, sono d'accordo con la conclusione di quell'articolo e prego l'avversario e gli amici comunisti di essere anch'essi d'accordo con la stessa fermezza e con la stessa sincerità con le quali sono d'accordo su questo punto tutti i democratici cristiani. *(Approvazioni ed applausi).*

«Attento De Gasperi»

In questo articolo de *l'Unità* che mi ha «messo sull'attenti» si dice che «le informazioni circa i fatti, lugubri e tristi, che sono descritti in quei necrologi,

non sono esatte». Posso anche ammettere che qualche particolare non sia esatto: io peraltro non ero presente e devo fidarmi delle mie informazioni, che non sono né della polizia né dei carabinieri ma dei servizi informativi e di stampa del Partito. (*Una voce:* «Ci sono i testimoni!»). Sta bene: è un testimone oculare di Andria, che conforta la mia versione di quei fatti e le mie conclusioni. Ma se alcuni particolari — come afferma l'on. Di Vittorio — possono non essere esatti, qualora questi particolari abbiano importanza io non lascerò passare l'occasione per rettificarli. E', del resto, difficile ricostruire esattamente certi episodi di violenza.

Comunque noi non facciamo colpa di quanto è accaduto alla Direzione del Partito comunista, ma questi deplorevoli episodi di violenza sono compiuti da parte di persone che, sul luogo ove si verificano, sono conosciute per comunisti. Vero è che anche i comunisti hanno le tendenze, pur nella loro grande disciplina, e che ci sono di quelli che forse abusano del nome comunista per compiere atti che non sono ufficialmente né voluti né riconosciuti, ma ciò non vuol dire che non si debbano prendere *en bloc* gli atti di questa massa di agitatori che arrivano a compiere simili eccessi, e che non si debba dire: Capi dei partiti, voi e noi dirigenti siamo solidali nella ferma determinazione di voler garantita la libertà e nel dover combattere in ogni modo la violenza, perché solo così arriveremo, attraverso le vie della libertà e della democrazia, a creare uno Stato che non sia contestato e contrastato, nel campo interno e di fronte al foro internazionale. Finora la libertà di voto è stata assicurata, come si è visto nelle elezioni amministrative, tolte poche e dolorose eccezioni; questo è riuscito al Governo, per merito anche del Ministro dell'Interno e più ancora per una cresciuta maturità del popolo, perché in confronto a quello che è avvenuto nel '19, adesso si scorge una sana maturità, maggiore nelle grandi masse. Tuttavia non basta: bisogna che difendiamo questa libertà, questa sicurezza di libertà, perché da questo dipende il lavoro per la Costituzione e per la collaborazione futura. Ecco perché io ho invitato gli uomini del Partito a «tendere i muscoli e tutte le energie dello spirito» per combattere questa battaglia per la difesa della libertà e del metodo democratico, aggiungendo ad un certo punto che se non c'era altro modo di impedire di essere sopraffatti, occorreva ricordarsi che chi è aggredito dalla violenza ha il diritto di difendersi. (*Applausi*)

Sempre l'articolo de *l'Unità* già citato «Attento De Gasperi», nella conclusione dice: «Il nemico fascista è ancora in agguato; c'è una organizzazione segreta che domani può rivivere e riprendere il comando». Il mio pensiero è questo: ci sarà, c'è una qualche organizzazione, ed è naturale dato che molti ex-fascisti sono serrati nei campi, molti sono nascosti, molti sono rifugiati nelle Alpi. Sono naturali le organizzazioni e i movimenti di reazione — perché un movimento di reazione ne crea un altro: così è sempre avvenuto nella storia — ma se non ha il consenso popolare e se c'è dall'altra parte il rispetto della libertà, il fascismo non ha nessuna prospettiva di vivere e di riuscire nei suoi tentativi e nelle sue manovre. Quello che gli può dare qualche possibilità di vivere e di riuscire è solo che il popolo sia costretto a pensare che non si sia cambiato padrone e che le violenze continuino come metodo prima dei fascisti ed oggi degli altri.

246

Risposta a Togliatti

A proposito dello scambio di telegrammi avuto l'altro giorno con Togliatti, io gli ho risposto con poche frasi. Una diceva: «Noi siamo preoccupati soprattutto dell'unità morale del popolo italiano», e questo è chiaro. Questa unità è pregiudiziale in un programma e in una linea di marcia per la battaglia elettorale. E poi aggiungevo: «Ovunque, in ogni momento in cui si tratti di collaborare per la ricostruzione del Paese e per il rinnovamento democratico dell' Italia, noi saremo lieti di dare il concorso dell'opera nostra». Quindi non è che io abbia respinto o abbia cercato di attenuare le possibilità di collaborazione che si affacceranno nella Costituente. Ma la prima condizione per una collaborazione tra partiti politici è la franchezza, la probità e la sincerità dei programmi e della condotta: bisogna che tutti dicano integralmente che cosa pensano. E se io ho parlato tanto di Cristianesimo e di Chiesa cattolica, correndo anche il rischio grave di essere chiamato clericale e di tirare in ballo lo spettro dell'anticlericalismo, io spero e mi auguro che i comunisti facciano altrettanto e parlino con coraggio del comunismo, di *tutto* il comunismo. *(Applausi prolungati. Calorosa manifestazione dell'Assemblea).*

Ciò non toglie che si possa collaborare per il bene comune, senza dire che questa è anzi una condizione pregiudiziale perché la collaborazione su un campo pratico e su un programma esecutivo non faccia nascere sospetti di venire meno ai propri principi da una parte o dall'altra, di mascherare quella chiarezza dei programmi che è invece una condizione perché si faccia la collaborazione. Ecco perché ad un certo momento come Segretario del Partito avevo diritto di abbandonare quella posizione che come Presidente del Consiglio mi è imposta dalle mie convinzioni e dalle regole di governo, e avevo diritto di dire schiettamente a questa assise del Partito, alla quale mi sono presentato quale Segretario del Partito stesso, come penso e come intendo guidare la battaglia elettorale, da parte mia senza far torto all'avversario. E infatti nel telegramma di risposta a Togliatti, quale seconda condizione ho detto che se le elezioni avverranno in libertà, questa stessa libertà domani ci renderà capaci di qualsiasi collaborazione. *(Prolungati applausi).*

Io sono un fanatico della democrazia: mi sono dedicato con particolare impegno, nel Governo e fuori, al la causa della libertà e penso che non vi è altra strada per salvare la democrazia stessa che quella della libertà e del rispetto delle procedure della libertà. Così siamo giunti ad una conclusione nella difficile questione della scelta istituzionale, che abbiamo superato venerdì. Questo rispetto della libertà e della democrazia, questo metodo di fare appello alla massa della popolazione, ci ha portato a poter marciare su un binario, su due rotaie, una della libertà e l'altra della democrazia, che finiscono e si fermano alla stazione che si chiama unità del Partito democratico cristiano. *(Applausi).*

Per questo non sono d'accordo con Ravaioli sul concetto di «tendenza», essendo contrario a qualsiasi differenziazione abituale nel Partito, all'infuori di quelle previste dalle strutture statutarie. Le «tendenze» nel nostro campo non giovano che agli avversari, che se ne rendono sovente istigatori.

I rapporti con i socialisti

Circa i rapporti con i socialisti, mi pare che sia stato accennato dall'on. Grandi nel suo eccellente discorso che la Direzione del Partito dette un'ottima prova quando, ad un certo momento durante l'altra crisi di governo, mi incaricò di scrivere una lettera a Nenni proponendo una «mezzadria» che in realtà era un po' più del 50 per cento. *(Ilarità)*. Gli esempi di collaborazione da parte della Democrazia Cristiana non sono mancati: noi non abbiamo nessuna obiezione di principio, una volta che siano salvaguardate le nostre linee e le nostre direttive. Che cosa è stata del resto tutta la vita del Partito Popolare, se non questo tormento di non poter fare a meno di collaborare nell'interesse dello Stato, anche a costo di corresponsabilità mai comode? E quale potrà essere, sul terreno della proporzionale, l'avvenire del nostro Partito? Ma ora, nel momento elettorale, nel momento della battaglia, vi dico soltanto: andate, combattete per vincere nella maggiore misura possibile; poi si faranno i conti... *(Applausi vivissimi)*. I programmi esecutivi non si devono fare semplicemente per confluenza di tendenze, ma sopra concreti oggetti di legislazione e concreti criteri di governo. Spero che alla Costituente troveremo la strada per formare una maggioranza che dia all'Italia una nuova Costituzione, ma ho molte pregiudiziali da avanzare e direi che, al punto in cui siamo, è tutt'altro che certo.

Mi è stato detto: ricordati del Congresso socialista di Firenze. Non ho avuto la possibilità di assistervi, ma ho letto nelle relazioni dei giornali e dell' *Avanti!* che nel programma socialista, nelle linee direttive per la Costituzione e per la struttura del nuovo Stato, ci sono già dei postulati che sono lontani dal nostro programma. Vogliamo fare un Governo cominciando a dire che non ci interessa se sarà una o saranno due le Camere, per aspettare — come è toccato disgraziatamente ai nostri amici francesi — di essere (...)[9] all'ultimo momento su un punto così essenziale? La questione del sistema bicamerale è veramente essenziale perché contiene un principio di equilibrio; eppure a Firenze si è detto: una sola Camera. In altri campi non ho visto alcunché di assolutamente antitetico alle nostre visioni; però in quel Congresso non si è detto niente (evidentemente non si è ancora formato un concreto orientamento), non si è elaborato il programma su numerosi importanti argomenti, tra cui, ad esempio, quello della scuola: non si dice altro che la scuola deve essere affidata allo Stato, non una parola di più.

Rispetto per la religione

Come potremmo contare noi di trovare alleati sicuri, per esempio, sulla questione del diritto matrimoniale? In Francia esiste il matrimonio civile e il divorzio, siamo fuori ormai da ogni contatto col matrimonio religioso: è un altro punto di partenza. Ma in Italia le cose sono diversamente, e poi non dimenticate che, se anche non lo fossero, l'Italia è qualche cosa di ben diverso:

(9) «*Il Popolo*» riporta esattamente questo testo: «di essere maggio- *(a capo)* -rizzati all'ultimo momento...». Evidentemente è saltata almeno una riga, che non mi sono sentito di interpolare arbitrariamente.

è una Nazione cattolica di convinzioni e di sentimenti, e cattolica si è mantenuta anche per un lungo periodo, nonostante l'oscillazione nelle leggi, in quanto si tratta di mantenere il rispetto verso la religione e l'applicazione di questo rispetto pure nella vita quotidiana e nel matrimonio. Non in senso intollerante: Gonella l'ha già detto. Non pensiamo ad uno Stato cristiano che presupponga una unità di pensiero che non esiste: teniamo conto della libertà e anche della libertà religiosa, ma noi dobbiamo preoccuparci di come questa legislazione si svilupperà.

Se potessimo fare come ha fatto sinora il Governo attuale per esigenze imprescindibili di un Governo di coalizione e di emergenza, e potessimo accantonare certe questioni, lo faremmo. Ma bisogna tener conto che alla Costituente questi problemi si affacceranno di nuovo: è una sfinge che interroga tutti i partiti e sarà indispensabile per noi rispondere e precisare le rispettive posizioni, a meno che non vogliamo ricorrere a certe scappatoie come quella adottata in Francia per la proprietà.

Il decentramento amministrativo

Riguardo poi ad un altro punto programmatico fondamentale della Democrazia Cristiana, il decentramento amministrativo, noi abbiamo detto che, più ancora che una Corte Suprema costituzionale, il decentramento è una modifica strutturale necessaria per la libertà. Io ho veduto bene dalla Presidenza del Consiglio il funzionamento della macchina statale: ho trovato impiegati eccellenti, e quando si condanna tutta la burocrazia si fa torto a questi bravissimi servi dello Stato che si sacrificano per la collettività. Questa sana burocrazia bisogna farla rivivere, bisogna farla rinascere, perché sarà fonte di stabilità per lo Stato. Permettetemi perciò di salutare in questo momento i poveri impiegati dello Stato, che sono così maltrattati e cercano tenacemente di resistere come possono e di mantenere una linea oggettiva che guarda sopratutto, e al di fuori delle tendenze, al cittadino e ai suoi rapporti con lo Stato e l'autorità. Gli impiegati statali, i carabinieri e i pubblici dipendenti ottengono facilmente solo biasimo e rimprovero, ma se non ricordassi le vittime cadute, per esempio, nella lotta al separatismo in Sicilia, io sarei un ingrato ed un cattivo uomo di Stato, e lo stesso vale per tutti coloro che hanno una responsabilità. *(Applausi vivissimi).*

Se la parola «repubblica» — come ha detto al Congresso un colorito oratore napoletano — non deve voler dire tumulto e caos, bisogna che quanto più è largo l'autogoverno del popolo, tanto più si affermi la disciplina degli organi dello Stato sotto un Governo che ha tutte le responsabilità. *(Applausi).* Non è più possibile l'accentramento: è fatale che i movimenti separatisti o annessionistici si pascino e si alimentino di questo fatale andare delle cose, di questo convocare tutti a Roma, di questo decidere tutto attraverso i Ministeri. Forse non sarà neanche sufficiente l'entusiasmo del popolo e la forza della Costituente a vincere questa macchina così accentrata e pesante.

Un'altra differenza con i socialisti domani potrà sorgere quando si ha in

mente che le riforme devono essere fatte dallo Stato, attraverso lo Stato e da organi di Stato o dallo Stato investiti, quando si pensa a riforme rapidamente deliberate, in poche formule ristrette e generalizzate: allora è difficile pensare ad un utile decentramento. E' indispensabile, ad esempio, che le riforme agrarie si facciano con il sistema regionale, sia pure entro un quadro generale definito dal Parlamento centrale. Questo è uno, ma si potrebbero fare altri esempi. Si è d'accordo noi democratici cristiani, in questo, con i nostri amici di sinistra? E fino a quando, e fino a quale misura?

Le possibilità di collaborazione

In ogni momento sorge un'idea mitica, da Comitato di salute pubblica o da Commissione centrale dei piani, con metodi generalizzatori così rapidi che non danno la possibilità di ottenere la collaborazione di tutti gli interessi. Ecco perché quando parliamo di solidarismo, intendiamo dire che noi desideriamo che nel Partito vengano anche gli industriali e i proprietari, purché essi accettino il nostro programma e lo spirito del nostro programma: perché la DC ha bisogno, e tutti abbiamo bisogno, di collaboratori a questo riguardo, perché altrimenti l'espropriare attraverso i burocrati o attraverso i Commissari di Stato costituisce un metodo che ha fatto fallimento altrove e che mette in pericolo l'equità, la giustizia e la stessa libertà del popolo.

I socialisti dichiarano di voler contribuire al seppellimento del vecchio anticlericalismo, che potrebbe risorgere soltanto quando si temesse di vedere cadere lo Stato sotto il pericolo del giogo teologico. Evidentemente queste parole sono l'involucro di una buona intenzione, di una buona volontà dei socialisti, di un certo sforzo fatto da chi non vuole inasprire argomenti del passato, argomenti polemici che come tali vanno riconosciuti ed accettati. Però non so quando si potrà vedere la definizione e si proverà a saggiare che cosa si intende per «Stato cristianamente ispirato» e che cosa si intende per «Stato laico», e quando si proverà a trovare un punto di intesa fra i sostenitori di questo e di quello. Intanto io prego gli avversari di non esagerare loro stessi, e sopratutto di non allarmarsi se io in Congresso esalto i valori morali della libertà e della tradizione cristiana: 1) perché questa è una manifestazione che non è mai mancata, quando occorreva farla, né da parte mia né dei miei colleghi e quindi non può essere considerata una novità; 2) perché se lo faccio oggi, in questo momento di battaglie elettorali, è perché questi valori non vengano offuscati per renderli inani e vuoti.

Ho sentito qui cose molto interessanti dette da alcuni colleghi e da altri oratori sulla collaborazione. Quello della collaborazione è un serio problema di domani, di cui già oggi si sentono e si prevedono le difficoltà, che potranno essere affrontate bene se si uscirà dalla battaglia elettorale in forze; cioè, non in forze che non ci competono per il pensiero fondamentale che rappresentiamo, ma nella giusta rappresentanza e proporzione delle nostre forze, del nostro pensiero e delle tradizioni cristiane. Non si vogliono trucchi, non si domandano apporti di comunisti che sono comunisti, di socialisti che sono socialisti, ma

desideriamo che si lasci liberamente scegliere e decidere coloro che condividono con noi le nostre convinzioni. (*Applausi prolungati*).

Ora, queste sono le direttive, e non si ha nessun bisogno in un Congresso di stabilire quello che sarà l'indomani. Io ho una vecchia fisima a questo riguardo: credo che il discutere al Congresso del Partito la tattica che si deve seguire nel futuro — non la linea direttiva, perché questo è giusto che si discuta e anzi è un compito del Congresso — non sia possibile. La tattica viene decisa a responsabilità di coloro che sono eletti ed impegnati, sia pure col controllo della Direzione, del Consiglio Nazionale ecc., e così anche la collaborazione con gli altri gruppi. Prima veniva fatta la polemica tra destra e sinistra, e veniva espressa la paura che ci fosse la destra a diminuire e svuotare il nostro programma originale di riforme. Dinanzi a fatti come quelli avvenuti, volete dire che le collaborazioni possono spingerci contro corrente e sopratutto che ci si possa voltare contro gli interessi della massa del popolo e dei lavoratori? No, questo pericolo non c'è.

L'azione sindacale

Con ciò mi pare di avere toccato a sufficienza la questione delle coalizioni o delle collaborazioni possibili. Una cosa voglio dire a proposito dell'aspetto concreto che è necessario assuma il Partito: bisogna fare uno sforzo sopratutto nei problemi sociali ed economici di grande contrasto di interessi, sforzo che non è facile compiere. Noi abbiamo avuto l'elaborazione della nostra Commissione tecnica, ma non è semplice nel momento opportuno riuscire a gettare a tempo nella discussione una soluzione concreta su un dato problema: ho accennato alla mezzadria, così come potevo fare con altri problemi consimili. Bisogna perciò che ci sia assolutamente un contatto, una collaborazione fra il Partito e i rappresentanti nostri nella Confederazione sindacale, con le ACLI e l'ICAS.

L'unità sindacale è una bella cosa solo a condizione che contemporaneamente il Partito si muova e si muovano le altre organizzazioni che possono elaborare dei principi e delle soluzioni di cui i rappresentanti che stanno nell'unità sindacale si alimentino costituendo veramente una corrente, altrimenti avviene quello che ha detto, da buon tattico, Grandi: di sentire ad un certo momento la solidarietà sindacale, lasciando cadere qualsiasi altra proposta esterna. Poiché noi siamo i più scrupolosi, poiché la nostra incertezza proviene dal desiderio di giustizia e di non far torto a nessuno, tutte queste circostanze debbono essere superate. Dove ci sono dei giovani, nel senso di «intraprendenti», occorre metterli vicino ai prudenti, cercando con rapidità una formula risolutiva. Però fatelo presso le vostre Sezioni, presso i vostri Comitati provinciali, presso la Direzione: si tratta di organizzare tutte le forze che abbiano competenza in agricoltura, in economia, nell'industria, nella finanza, perché il Governo non si fa con idee generali le quali si ispirino ad entusiasmo e spirito di sacrificio, né la civiltà cristiana si salva con affermazioni generiche, ma si pone in essere con lo sforzo concreto per trovare soluzioni che corrispondano veramente ai bisogni della popolazione.

Stato ed economia

Merlin ci ha fatto rilevare che si pecca di eccessivo protezionismo statale. In verità, siamo in un periodo di transizione ed in un regime ancora eccezionale e di guerra. Vi è anche il commercio con l'estero che attraversa un periodo di transizione, ma è anche qui necessità bellica, se pensate che l'America, Paese della libera iniziativa, ha dovuto imporsi una bardatura di guerra; e non parliamo poi dell'Inghilterra, la quale è pure il Paese della libertà per eccellenza. Perciò noi faremo al contrario dei fascisti, che appena andati al potere parlarono contro le bardature di guerra e infatti le tolsero, ma ne aggiunsero altre peggiori.

Bisogna andare adagio per non cadere in un caos, pur affermando il principio della libertà. Noi abbiamo tanta ammirazione per questo principio, che è, in realtà, tutta la nostra speranza per la ripresa dell'Italia. Questa nostra ripresa la poniamo infatti in piccola misura (forse il 10 per cento) nell'intervento dello Stato, e per il 90 per cento nella crescita, nell'energia, nel genio di questa forza libera. (*Applausi*). E' stato fatto osservare con ragione dal Ministro dell' Industria come le miniere di Carbonia, messe in mano ad un bravo democratico cristiano come Chieffi e per lo sforzo mirabile degli operai, hanno potuto portare, nonostante le difficoltà, la produzione da 35.000 a 100.000 tonnellate al mese. (*Applausi*).

Io ritengo che in materia di economia e di commercio il segreto della soluzione di questi problemi non stia negli estremi, cioè nel libero monopolio da parte di liberi imprenditori, ma che il segreto stia nella commistione e nella collaborazione dei due fattori, assieme alla vigilanza, al controllo ed all'intervento diretto dei rappresentanti del lavoro. Io credo che questo sia il concetto al quale bisogna ricorrere per evitare da una parte gli eccessi dell'autorità e il pericolo della coazione eccessiva da parte dello Stato e degli Enti pubblici, e dall' altra per evitare che le industrie, e anche l'agricoltura, siano fonti di eccessivo arricchimento per un individuo o per una famiglia e portino come conseguenza la povertà in una larga schiera di lavoratori.

L'organizzazione del Partito

Ma devo toccare gli argomenti secondo gli accenni che sono stati fatti dagli oratori. Decentramento del Partito e Statuto, ha detto Merlin. Ora, la sua esperienza di organizzatore del Partito in tanti anni è questa: quando un partito — o per volontà di individui, o per struttura interna, o per debolezza di uomini, o per fatalità di circostanze, come per esempio è avvenuto in passato nel periodo di transizione dalla guerra ad un inizio di pace — viene governato da pochi uomini, senza contatto con la periferia, la macchina si arrugginisce, si aggrumano attorno ai suoi rappresentanti diffidenze e reazioni che poi, esaminate le cose attentamente, non hanno ragione di essere. Senza dubbio, gli organi centrali dovrebbero essere i supremi regolatori di una attività, che potrà essere regionale, provinciale o comunale. Sono d'accordo però che il Partito si decentri più che è possibile, in particolare per la discussione dello Statuto. Io ho sem-

pre sostenuto il metodo decentrato, data specialmente la possibilità delle Assemblee locali di mandare delegati agli organi centrali, perché solo così si otterrà una volontà cosciente e consapevole, rappresentante il pensiero dei molti che trasfonderanno al centro il pensiero della periferia. *(Applausi).*

Rispondendo ad Onesti, delegato di Andria, vorrei dire d'aver appreso con grande soddisfazione che questa città — che secondo i giornali dovrebbe essere il centro e il focolaio di un vasto incendio — ha invece in sé tante riserve di forze democristiane, tanto più meritorie in quanto queste riserve si sviluppano e si rafforzano in un ambiente di intimidazione. A proposito delle Puglie, e precisamente di Cerignola, in alcune lettere mi si descrivono gli orrori avvenuti ultimamente con la uccisione di due persone, una delle quali era democristiana, a colpi di arma da fuoco e di mitra tirati contro nostri amici del Partito, tanto che il Segretario della Sezione ha corso il rischio di essere colpito anche lui. In questa località, dieci minuti dopo, per una certa strada è passato anche l'on. Di Vittorio, al quale è stato pure sparato contro, per fortuna senza conseguenze. I giornali hanno detto subito che quegli sparatori erano «qualunquisti». Saranno stati pseudo-comunisti, falsi comunisti, tutto quello che si vuole, però portavano la «stella rossa»! *(Rumori).* Ora, queste lettere che mi hanno inviato io le manderò al Governo, perché pensarci è obbligo del Governo, ed è giusto. (Anche mia moglie, a casa, quando si lagna dei prezzi, se la prende col Governo, ed ha ragione pure lei...). *(Ilarità, applausi).*

Occupazione e Mezzogiorno

Devo ora accennare ad un altro punto fondamentale: le Camere del Lavoro non devono agire come Uffici di collocamento. E' una vecchia e dibattuta questione. I più anziani dei congressisti ricorderanno che intorno agli Uffici di collocamento c'è sempre stata una lotta, perché è sempre stato un punto dove si può garantire o non garantire la libertà e si può abusarne facilmente. Quindi, sarà uno sforzo della legislazione futura cercare il modo di garantire contatti diretti fra le organizzazioni sindacali, e in genere le organizzazioni rappresentative di interessi, e gli Uffici di collocamento. Però si deve poterli realizzare in maniera tale, che si sia sicuri che si giudichi secondo il bisogno dei lavoratori disoccupati. Oggi abbiamo gli Uffici del Lavoro e le cose vanno come possono, in un periodo sconquassato come il presente, ma vanno senza dubbio in modo non soddisfacente. E' un problema che bisognerà risolvere con spirito di solidarietà con le classi lavoratrici.

Problemi del Mezzogiorno: sono talmente complessi che, giustamente, ci vorrebbe un Congresso di settimane. In realtà, si tratta di problemi particolari, di trasformazione agraria, fondiaria, industriale, di irrigazioni, di bonifiche. Don Sturzo aveva una straordinaria competenza in proposito, sopratutto essendo stato Segretario dell'Associazione dei Comuni: è qui che s'impara in concreto a governare, in queste associazioni, in queste attività. Lui, che era teologo, scrittore, poeta, musicista e letterato, aveva fatto questo tirocinio, approfondito questi problemi, ed era più preparato alla politica di chiunque altro. Ai suoi tempi, si diceva che, dopo Giolitti, era lui che conosceva meglio l'am-

ministrazione dello Stato. Questo vuol dire che una persona, anche educata ad astrazioni o a principi generali, dedicandosi ad un lavoro concreto può veramente affrontare anche grandi problemi: perché governare vuol dire conoscere, conoscere vuol dire esaminare, ed esaminare vuol dire faticare sul concreto e sui problemi nei loro veri termini, che vengono rappresentati dalle condizioni economiche, dagli interessi e dalle aspirazioni del popolo.

La disoccupazione è un problema intorno al quale il Governo fatica, per riuscire a risolverlo soltanto in parte. Ma il problema è arduo, così per i lavoratori della terra come per i lavoratori dell'industria. Ora si è sospeso lo sblocco dei licenziamenti nelle industrie, ma questo problema si ripresenterà da capo con maggiore insistenza. Questi problemi sono tali da incutere timore, ma io ho fede: ho fede che veramente si possano risolvere se si troverà la via della concordia, la via dei nervi a posto e dello spirito di sacrificio, lo spirito di essere servitori del popolo e di questa Italia portata alla rovina dalla guerra, ma dalla quale risorge, e risorge per l'energia dei suoi figli, attraverso questo tormento. Risorgerà se si avrà fede nelle forze della democrazia e della libertà, e se non si ricorrerà a capovolgimenti rivoluzionari che non porterebbero ad altro che allo sconquasso della produzione agraria e industriale ed all'abbandono da parte di coloro che ci possono aiutare. Anche il problema della disoccupazione, con un grande sforzo e con la solidarietà dei lavoratori, che sono i protagonisti principali di questa tragedia, potrà essere superato. Ed io sarò orgoglioso di poter dire sorridendo agli altri partiti, che sono perplessi ed esitanti ed hanno la paura del domani per lo sviluppo economico e per la difficoltà di questi problemi da risolvere: vi mettiamo a disposizione anche l'ottimismo di una concezione cristiana della vita! (*Applausi*).

Da dove arrivano certe armi

Vorrei ora rispondere ad un'accusa che si è fatta ieri su un giornale. Io nel mio precedente discorso al Congresso avevo parlato di certe armi che arrivano in qualche porto italiano, e qualche voce di congressista aveva gridato il nome di uno Stato. Io però al riguardo ho negato più volte e decisamente: «No, no, è troppo lontano!», e quelli delle prime file lo possono attestare e confermare. (*Voci:* «Sì, sì!»). Ripeto di non aver fatto assolutamente l'insinuazione che mi si è voluta attribuire: non l'ho fatta per il mio posto di responsabilità e perché non ho sull'argomento accuse da fare. Se avessi accuse da fare, le farei francamente e ufficialmente, com'è mio costume. Ma non l'ho fatto perché non ci credo.

Non ho nemmeno accennato a responsabilità di politica estera nei confronti dei comunisti, ma ne ha accennato più di un oratore. Io trovo naturale che uno Stato come la Russia, che è uno Stato proletario per eccellenza, incontri la solidarietà di quelli che lo conoscono meglio di noi e di quelli che sono congiunti ai suoi governanti da una comune origine ideologica. Non credo e non so in che misura vi sia anche un legame più diretto, oltre la naturale, logica connessione psicologica. Qualcuno vi ha accennato e vi hanno accennato molti socialisti al Congresso di Firenze. Dico che, se mai ci fosse quel legame più

diretto, ne sarei lieto, perché i nostri amici comunisti potrebbero ottenere dalla Russia quella protezione che ottengono i comunisti di altri Stati che ci sono vicini e che disgraziatamente sono con noi in contrasto di programmi di azione e di aspirazioni.

Un desiderio

Si è fatto cenno ad una mia eventuale giubilazione per poi respingerla, e me ne dispiace *(calorosissima manifestazione di simpatia)*, perché da lungo tempo aspiro a ritornare un po' sulle mie montagne ed a rifarmi i muscoli, se non proprio sulle rocce delle Dolomiti — ove passati i cinquant'anni non è molto consigliabile cimentarsi — almeno nelle meno faticose salite di montagna, e se mi si giubilasse... *(interruzioni:* «No, no!». *Si grida:* «Viva De Gasperi!»). Ritengo, comunque, che in tempi normali sia giusto evitare la combinazione di un uomo che stia al Governo e contemporaneamente abbia il timone di un partito politico: questo tanto per la povera vittima, quanto per una certa distribuzione di funzioni che può essere utile al Partito ed utile anche al Governo, perché io mi sono trovato nella condizione di non poter mai appellarmi all'appoggio del Segretario Politico del mio Partito... *(Ilarità)*.

Se voi non prenderete per il momento questa risoluzione *(voci:* «No, no!»), io vi dico subito che verrà il momento, non molto lontano, che mi ritirerò dalla vita pubblica. Avrei un desiderio, una passione sola, che morirà con me, ed è questa: di lavorare nei miei ultimi anni nel Partito come gregario, come propagandista, come giornalista, e di tenere sempre alta la bandiera di cui per tutta la vita sono stato e di cui sono così fiero. Domanderò di rientrare nei ranghi perché è il mio solo personale desiderio, e perché preferisco al posto di Presidente del Consiglio un posto donde si possa lavorare sulle menti degli uomini più che sulla burocrazia e sull'amministrazione, e preferisco un posto donde si possano lanciare le idee e illuminare le menti. Se non sarà oggi, sarà domani, ma voglio che non ci si dimentichi di questa mia preghiera che vi faccio, di poter servire ancora il mio Partito anche quando non potrò servire direttamente il mio Paese, per dar prova che non si invecchia mai quando si è giovani nelle idee e si è giovani nel cuore. *(Applausi prolungati e vivissimi)*.

Un altro desiderio nutro ancora: l'altro giorno, allo stadio, gli sportivi triestini mi hanno offerto il modello della campana di San Giusto[10]. Ebbene, io vi dico che se ho un altro desiderio, è questo: di potermi simbolicamente aggrappare alla fune di questa campana e di suonarla a stormo per l'unità della nostra Patria, della nostra Italia, per la civiltà cristiana!

La conclusione del discorso del Segretario Politico è accolta da fervidi consensi e da un'entusiastica ovazione dell'intera Assemblea, che levatasi in piedi,

(10) Lunedì 22 aprile (domenica 21 era Pasqua) si era giocata la partita di calcio Roma-Triestina. Nell'intervallo fra il primo e il secondo tempo De Gasperi, in una breve cerimonia, aveva riaffermato con vibranti parole l'italianità di Trieste. Rappresentava il Coni l'avv. Onesti, la Roma il suo Presidente on. Baldassarre. Giocavano nella Roma Amadei e il triestino Krieziu, nella Triestina Nereo Rocco.

intona l'inno «Bianco fiore». La dimostrazione raggiunge il massimo dell'intensità quando un folto gruppo di delegati, fra cui quelli di Trieste, invade letteralmente il palcoscenico per abbracciare l'oratore, mentre risuona ovunque il grido «Viva De Gasperi!».

In questa atmosfera di grande entusiasmo e di fede negli ideali, il Presidente del Congresso on. Micheli dichiara chiusa la seduta e la rinvia all'indomani mattina alle ore 9,30.

256

ATTI E DOCUMENTI DELLA DEMOCRAZIA CRISTIANA 1943 - 1967

a cura di Andrea Damilano

VOLUME PRIMO

EDIZIONI CINQUE LUNE
ROMA

4 Maggio 1946

Manifesto della Democrazia Cristiana

Per il Referendum istituzionale e per l'Assemblea Costituente.

« Il I Congresso della Democrazia Cristiana tenutosi in Roma ha affermato:

1) "La battaglia che si profila è la battaglia per la libertà e per la giustizia sociale;

2) la difesa e la garanzia della libertà nella nuova Costituzione e nella struttura dello Stato e la giustizia sociale, condizione inderogabile nella soluzione dei problemi politici ed economici, debbono essere l'impegno primo ed assoluto per tutti gli iscritti e aderenti al Partito. Come nella politica interna, così nella politica estera, sia nel rapporto del cittadino di fronte allo Stato, sia nel rapporto degli italiani verso la comunità delle Nazioni, vale soprattutto questo nostro impegno di difesa e di garanzia della libertà e della giustizia;

3) cosciente del senso storico dell'ora e persuasa che uno oscuramento della civiltà cristiana sarebbe fatale per il destino dell'Italia e renderebbe vano ogni progresso politico e sociale, la Democrazia Cristiana fa un supremo appello all'unità di tutte le forze sane del Paese e mobilita attorno allo Scudo crociato tutte le energie, al fine di ottenere un così vasto suffragio popolare che, nel nome della Democrazia Cristiana, assicuri al Paese la continuità ed il progresso dei più alti valori dello spirito;

4) valutata l'attuale situazione del Paese, tenendo presente l'imminenza del referendum e il suo carattere di democrazia diretta necessariamente legata alla libertà di coscienza del singolo cittadino, rivendica tuttavia al Partito, quale forza politica organizzata, il dovere di affermare il suo indirizzo sul problema istituzionale.

E preso atto anche del risultato della consultazione già compiuta fra gli iscritti della Democrazia Cristiana, si pronunzia per la soluzione repubblicana".

259

Queste affermazioni hanno concluso la libera ed appassionata ricerca della via giusta. Esse costituiscono l'orientamento per quanti la via giusta vogliono prendere nel giorno delle elezioni.

Il 2 giugno ogni uomo ed ogni donna determineranno il proprio destino e quello dei loro figli. Rifletta quindi ognuno e scelga con virile decisione le vie del destino migliore, più libero, meglio conforme alle tradizioni cristiane del nostro Paese.

Iddio illumini ogni cittadino a scegliere il programma e gli uomini più adatti alla rinascita di un'Italia libera, giusta, democratica.

La Democrazia Cristiana vuole una simile Italia e perciò è sicura che gli Italiani le confermeranno la loro fiducia col voto. E se la Democrazia Cristiana riuscirà vittoriosa dalle elezioni del 2 giugno 1946, l'Italia rinascerà dalle rovine in cui l'han gettata la dittatura e la guerra ».

LA DEMOCRAZIA CRISTIANA

[illegible]

31 Maggio 1946

Messaggio della Democrazia Cristiana agli Italiani.

Il Popolo voti per la libertà e la giustizia sociale!
« RIFLETTI, ELETTORE!

1.

Domani tu avrai " due schede ": una per il referendum ed un'altra per l'elezione dell'Assemblea Costituente.

Con la scheda del referendum tu voterai per la Monarchia o per la Repubblica, cioè per la " forma istituzionale "; con l'altra scheda voterai per uno dei Partiti in gara, cioè per la " sostanza costituzionale ". che é quella che più conta per l'avvenire tuo, dei tuoi figli e del popolo italiano.

2.

I deputati che tu manderai con il tuo voto alla Costituente non potranno mutare la forma (monarchica o repubblicana) decisa col referendum dal popolo sovrano.

Perciò la tua preferenza per la " forma istituzionale " (Monarchia o Repubblica) non deve determinare la tua scelta fra i vari Partiti politici.

3.

Non dare ascolto ai partiti o ai movimenti pregiudizialmente " repubblicani o monarchici "; essi ti ingannano perché ti inducono ad idolatrare la " forma " e a trascurare la " sostanza " della Costituzione.

---

con l'ordine più assoluto e che il Paese rimanga tranquillo anche dopo lo scrutinio.

Sentiti i presenti, si è convenuto che presso il Ministero dell'Interno, nei giorni delle elezioni e dello scrutinio, siedano in permanenza i rappresentanti dei suddetti Partiti: lo stesso avverrà, possibilmente, presso le Prefetture. Detti rappresentanti, senza menomare e vincolare l'azione, l'autorità e le facoltà del Ministro, dei Prefetti e di tutte le autorità costituite, collaboreranno con lui per la soluzione degli eventuali contrasti ed incidenti che potessero sorgere, sia al centro che alla periferia, durante e dopo le elezioni.

Il Ministro dell'Interno, preso atto con compiacimento dell'unanime volontà dei Partiti perché le elezioni avvengano senza incidenti e del contributo da essi promesso perché nessun disordine si verifichi in Italia e della volontà, qualora se ne verificassero, di collaborare immediatamente per la loro pronta e pacifica soluzione, ha ringraziato i suddetti rappresentanti a nome del Governo ».

261

Essi inoltre:

a) o accettano il risultato del referendum e allora non hanno senso perché la " Costituente " troverà risolta la questione istituzionale per volontà diretta del popolo;

b) o non accettano, come è probabile, il risultato del referendum, e allora diventano rovinosi, perché continueranno anche in seno alla Costituente la polemica istituzionale provocando fratture e disordini nel Paese.

4.

I candidati della Democrazia Cristiana, prima di essere monarchici o repubblicani, sono " democratici ", cioè rispettosi della volontà popolare, e quindi impegnati ad accettare senza riserve e senza ulteriori discussioni la forma istituzionale che risulterà vittoriosa dal referendum.

5.

Sei dunque libero di votare la forma istituzionale che preferisci secondo coscienza, ma, se vorrai salvare la nostra civiltà — cioè i valori essenziali della libertà della persona, dell'unità ed indissolubilità del Matrimonio, della prosperità della famiglia, della cristiana educazione dei figli, del riscatto del lavoro, della proprietà privata — vota per la Democrazia Cristiana.

6.

Alcuni dicono che la Repubblica sarà " un salto nel buio "; altri rispondono che la Monarchia ci ha già precipitati, coi disastri presenti, in un buio pesto.

Attento: " il salto nel buio " non sarà determinato dalla forma istituzionale, ma dalla qualità della maggioranza dei deputati che il popolo manderà alla Costituente.

La Monarchia costituzionale non sarà in grado di salvarci dalla sventura di una Costituzione totalitaria ed anticristiana, se il popolo manderà alla Costituente una maggioranza socialcomunista.

La Repubblica non sarà un pericolo, se il popolo manderà alla Costituente un insieme di forze cattoliche tanto vaste che possano imporsi per fondare una Costituzione democratica e cristiana.

7.

La Costituente non è un Parlamento normale che fa leggi facilmente revocabili o modificabili. La Costituente farà la legge fondamentale dello Stato, in cui non solo si designa la " struttura " di esso, ma si determina lo " spirito " che lo deve animare.

262

Tale legge — la Costituzione nuova — è destinata a durare nel tempo.

Se sarà buona, si aprirà per l'Italia un periodo di ordinato progresso. Se sarà cattiva, ogni ulteriore sviluppo resterà profondamente viziato.

8.

La battaglia non è soltanto fra Costituzione democratica e Costituzione antidemocratica; è anche fra Costituzione ispirata ai principî cristiani, cioè alle profonde insostituibili sorgenti della nostra civiltà, e Costituzione contraria o indifferente ai principî cristiani.

9.

Tutti i Partiti, dal comunista al liberale, professano oggi " rispetto " alla Religione, ma l'uno non nasconde la sua ideologia " materialista ", l'altro la sua ideologia " laicista ", entrambe " anticristiane ".

La Democrazia Cristiana non si limita a professare " rispetto " alla Religione cattolica; considera la Religione come " elemento vitale " nella ricostruzione morale e politica del Paese.

10.

Se sei cattolico consapevole, non sciupare il tuo voto per Partiti o partitini genericamente sedicenti cattolici. Lo strumento efficiente del pensiero cattolico sul terreno politico è, oggi, la Democrazia Cristiana, e in questa battaglia decisiva della Costituente il cattolico consapevole — cattolico, prima che monarchico o repubblicano — sente il dovere dell'unità e vota per la Democrazia Cristiana ».

LA DEMOCRAZIA CRISTIANA

[illegible]

[illegible]

[illegible]

263

Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

2

I risultati della Democrazia cristiana nelle elezioni per l'Assemblea Costituente

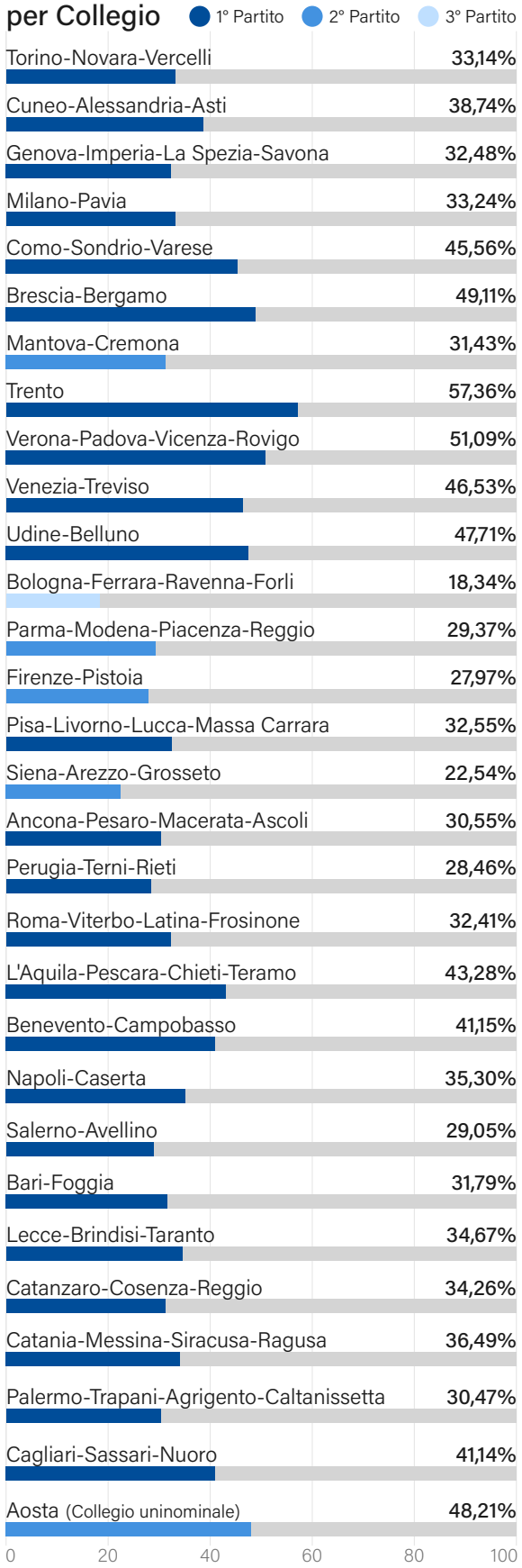
in questa sezione

I voti della Democrazia cristiana nelle elezioni del 2 giugno 134

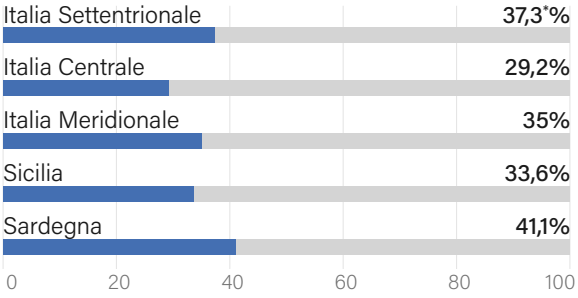
Seggi ottenuti per collegio elettorale 135

I voti della Democrazia cristiana nelle elezioni del 2 giugno

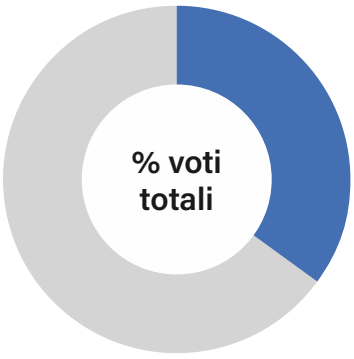
per Collegio



per ripartizione geografica

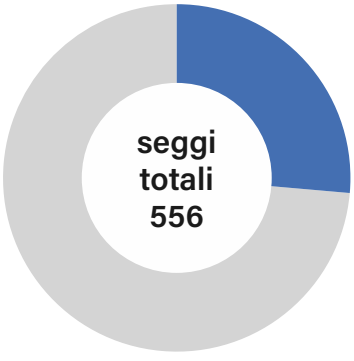


* Esclusa la Valle d'Aosta



35,2%

8.101.004 Voti

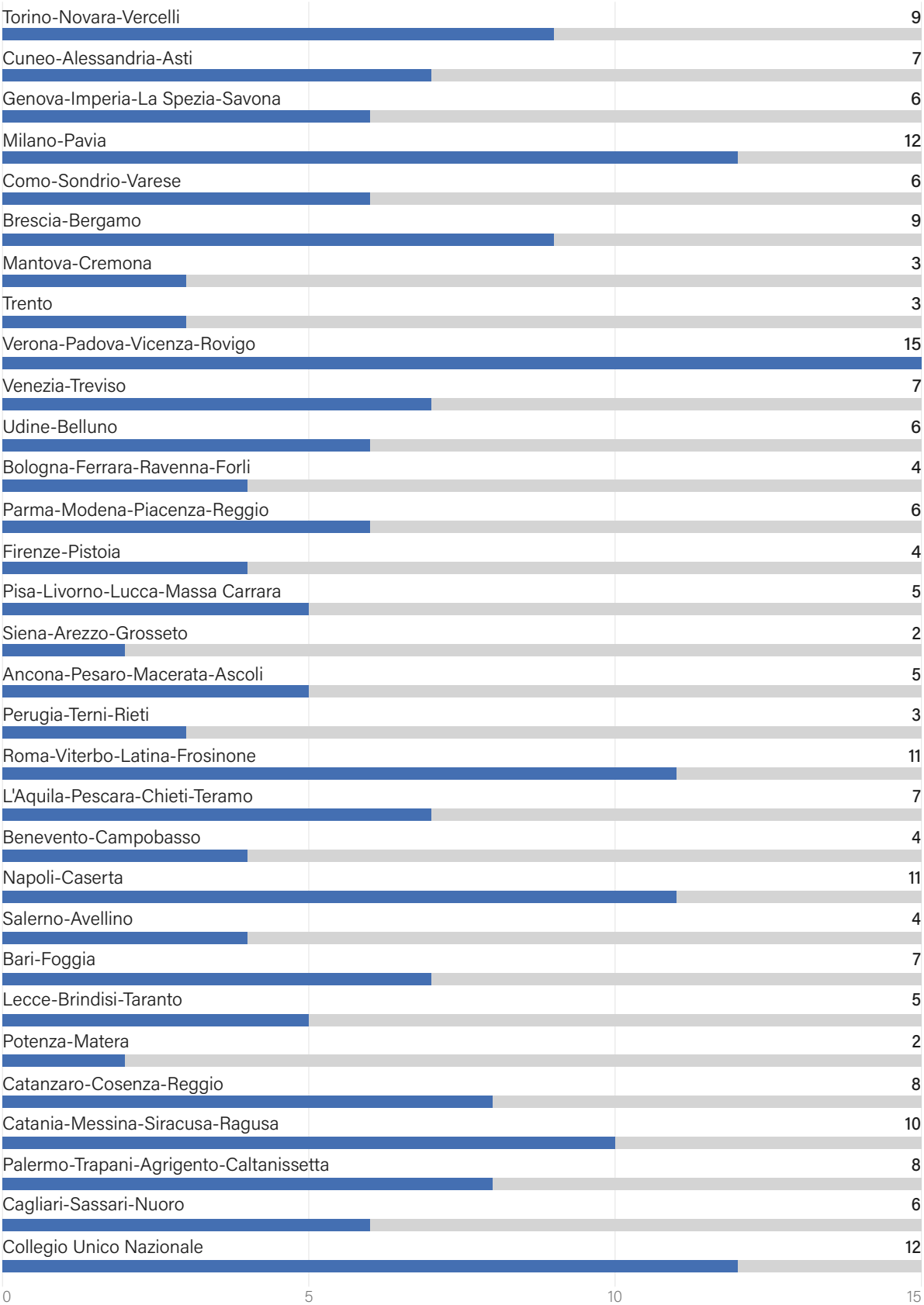


207

Seggi

Fonte: Istituto centrale di statistica – Ministero dell'interno, *Elezioni per l'Assemblea Costituente e referendum istituzionale: 2 giugno 1946: note illustrative e documentazione statistica*, Roma 1948.

Seggi ottenuti per collegio elettorale



Fonte: Istituto centrale di statistica – Ministero dell'interno, *Elezioni per l'Assemblea Costituente e referendum istituzionale: 2 giugno 1946: note illustrative e documentazione statistica*, Roma 1948.

Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

3

Il gruppo democratico cristiano all'Assemblea Costituente. Composizione e organizzazione

in questa sezione

Organi dirigenti del gruppo Democrazia cristiana 138

I deputati della Democrazia cristiana: mandati precedenti e incarichi di governo fino al 31 dicembre 1947 139

Distribuzione dei deputati della DC secondo la classe di età 146

Distribuzione dei deputati della DC secondo le professioni individuali 147

Organi dirigenti del gruppo Democrazia cristiana

PRESIDENTE

Giovanni Gronchi

dal 15.07.1946 al 31.01.1948

VICEPRESIDENTE

Mario Cingolani

dal 12.02.1947 al 30.07.1947

Aldo Moro

dal 30.07.1947 al 31.01.1948

SEGRETARIO

Giulio Andreotti

dal 12.02.1947 al 30.07.1947

Paolo Emilio Taviani

dal 15.07.1946 al 12.02.1947

Giovanni Uberti

dal 30.07.1947 al 31.01.1948

MEMBRO DEL COMITATO DIRETTIVO

Salvatore Aldisio

dal 30.07.1947 al 31.01.1948

Armando Angelini

dal 12.02.1947 al 31.01.1948

Ennio Avanzini

dal 12.02.1947 al 30.07.1947

Giuseppe Maria Bettiol

dal 12.02.1947 al 31.01.1948

G. Bosco Lucarelli

dal 22.07.1946 al 31.01.1948

Giovanni Braschi

dal 22.07.1946 al 31.01.1948

Giuseppe Cappi

dal 22.07.1946 al 31.01.1948

Giuseppe Caronia

dal 12.02.1947 al 31.01.1948

Gesumino Mastino

dal 12.02.1947 al 31.01.1948

Umberto Merlin

dal 22.07.1946 al 31.01.1948

Aldo Moro

dal 22.07.1946 al 12.02.1947

Giovanni Ponti

dal 22.07.1946 al 12.02.1947

Ugo Rodinò

dal 22.07.1946 al 31.01.1948

Attilio Salvatore

dal 22.07.1946 al 31.01.1948

Oscar Luigi Scalfaro

dal 12.02.1947 al 31.01.1948

Giuseppe Togni

dal 22.07.1946 al 12.02.1947

I deputati della Democrazia cristiana: mandati precedenti e incarichi di governo fino al 31 dicembre 1947

ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
ADONNINO Giovan Battista		
ALBERTI Antonio		
ALDISIO Salvatore	XXVI e XXVII legislatura del Regno e membro della Consulta nazionale.	· Alto commissario per la Sicilia dei Governi Parri e De Gasperi I. · Ministro della marina mercantile dei Governi II e III De Gasperi
AMBROSINI Gaspare		
ANDREOTTI Giulio	Membro della Consulta nazionale	
ANGELINI Armando	XXVI legislatura del Regno	
ANGELUCCI Nicola		
ARCAINI Giuseppe		
ARCANGELI Alessandro		
AVANZINI Ennio	Membro della Consulta nazionale	
BACCICONI Luigi		
BALDUZZI Luigi		
BARACCO Leopoldo	XXV e XXVI legislatura del Regno	
BASTIANETTO Celeste		
BAZOLI Stefano		
BELLATO Angelo		
BELOTTI Giuseppe		
BENVENUTI Lodovico		
BERTINI Giovanni	XXIV, XXV e XXVI legislatura del Regno	· Ministro dei lavori pubblici nel II Governo Nitti e nel V Giolitti. · Ministro dell'agricoltura nei Governi Facta I e II
BERTOLA Ermenegildo		
BERTONE Giovanni Battista	XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno	· Sottosegretario Ministero delle finanze nel V Governo Giolitti · Ministro delle finanze nei Governi Facta I e II · Ministro del tesoro nel II Governo De Gasperi
BETTIOL Giuseppe Maria	Membro della Consulta nazionale	
BIAGIONI Loris		
BIANCHINI Laura	Membro della Consulta nazionale	
BONOMI Paolo	Membro della Consulta nazionale	
BORSELLINO Raimondo		
BOSCO LUCARELLI Giambattista	XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno	Sottosegretario Ministero dell'industria nei Governi Facta I e II
BOVETTI Giovanni		
BRASCHI Giovanni	Membro della Consulta nazionale	Sottosegretario di Stato alle Finanze e Tesoro con delega ai danni di guerra nel III Governo De Gasperi
BRUSASCA Giuseppe	Membro della Consulta nazionale	· Sottosegretario di Stato all'industria e al commercio e Sottosegretario di Stato agli Affari esteri nel II Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato alla difesa nel III Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato agli Affari esteri nel IV Governo De Gasperi

ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
BUBBIO Teodoro	XXV e XXVI legislatura del Regno	
BULLONI Pietro		
BURATO Arturo		
CACCURI Edmondo		
CAIATI Italo Giulio		
CAMPILLI Pietro	Membro della Consulta nazionale	· Ministro del commercio con l'estero nel II Governo De Gasperi · Ministro delle finanze e del tesoro nel III Governo de Gasperi
CAMPOSARCUNO Michele		
CAPPA Paolo	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	· Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio nei Governi De Gasperi II e III · Ministro della Marina mercantile nel IV Governo De Gasperi
CAPPELLETTI Guglielmo		
CAPPI Giuseppe		
CAPPUGI Renato		
CARBONARI Luigi	· XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	
CARBONI Enrico		
CARIGNANI Giovanni	Membro della Consulta nazionale	Sottosegretario di Stato all'assistenza post-bellica nel II Governo De Gasperi
CARISTIA Carmelo		
CARONIA Giuseppe		
CARRATELLI Benedetto		
CASO Giovanni		
CASSIANI Gennaro		· Sottosegretario Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato al lavoro e alla previdenza sociale nei Governi De Gasperi I e II
CASTELLI AVOLIO Giuseppe		
CASTELLI Edgardo		
CAVALLI Antonio		· Sottosegretario di Stato all'industria e al commercio nei Governi De Gasperi III e IV
CHATRIAN Luigi		· Sottosegretario Ministero della Guerra nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato alla Guerra nei Governi De Gasperi I e II · Sottosegretario di Stato alla Difesa nei Governi De Gasperi III e IV
CHIEFFI Francesco		
CIAMPITTI Giovanni		
CICCOLUNGO Nicola	XXV legislatura del Regno	
CIMENTI Fiorenzo		
CINGOLANI Mario	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	· Sottosegretario Ministero del lavoro e della previdenza sociale nei Governi Facta I e II · Ministro dell'aeronautica nel II Governo De Gasperi · Ministro della difesa nel IV Governo De Gasperi
CLERICI Edoardo		

ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
COCCIA Ivo	Membro della Consulta nazionale	
CODACCI PISANELLI Giuseppe		
COLOMBO Emilio		
COLONNETTI Gustavo	Membro della Consulta nazionale	
CONCI Elisabetta (Elsa)		
COPPI Alessandro		
CORAZZIN Luigi	· XXV, XXVI legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	
CORSANEGO Camillo	Membro della Consulta nazionale	
CORTESE Pasquale		
COTELLESSA Mario		
CREMASCHI Carlo		
D'AMICO Diego		
DE CARO Gerardo		
DE GASPERI Alcide	XXVI e XXVII legislatura del Regno	· Ministro degli Affari esteri nel I Governo Parri · Presidente del Consiglio, Ministro degli Affari esteri e Ministro per l'Africa italiana nel I Governo De Gasperi · Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno, Ministro degli Affari esteri e Ministro per l'Africa italiana nel II Governo De Gasperi · Presidente del Consiglio e Ministro per l'Africa italiana nei Governi De Gasperi III e IV
DE MARIA Beniamino		
DE MARTINO Carmine		
DE MICHELE Luigi		
DE PALMA Giacomo	Membro della Consulta nazionale	
DE UNTERRICHTER JERVOLINO Maria		
DEL CURTO Giovanni		
DELLI CASTELLI Filomena		
DI FAUSTO Florestano		
DOMINEDO' Francesco Maria		
DOSSETTI Giuseppe	Membro della Consulta nazionale	
ERMINI Giuseppe		
FABRIANI Arnaldo		
FALCHI Battista		
FANFANI Amintore		Ministro del lavoro e della previdenza sociale nel IV Governo De Gasperi
FANTONI Luciano	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	
FEDERICI AGAMBEN Maria		
FERRARESE Antonio	XXVI legislatura del Regno	
FERRARIO Celestino		
FERRERI Pietro		
FIRRAO Giuseppe		
FORESI Palmiro		
FRANCESCHINI Francesco		

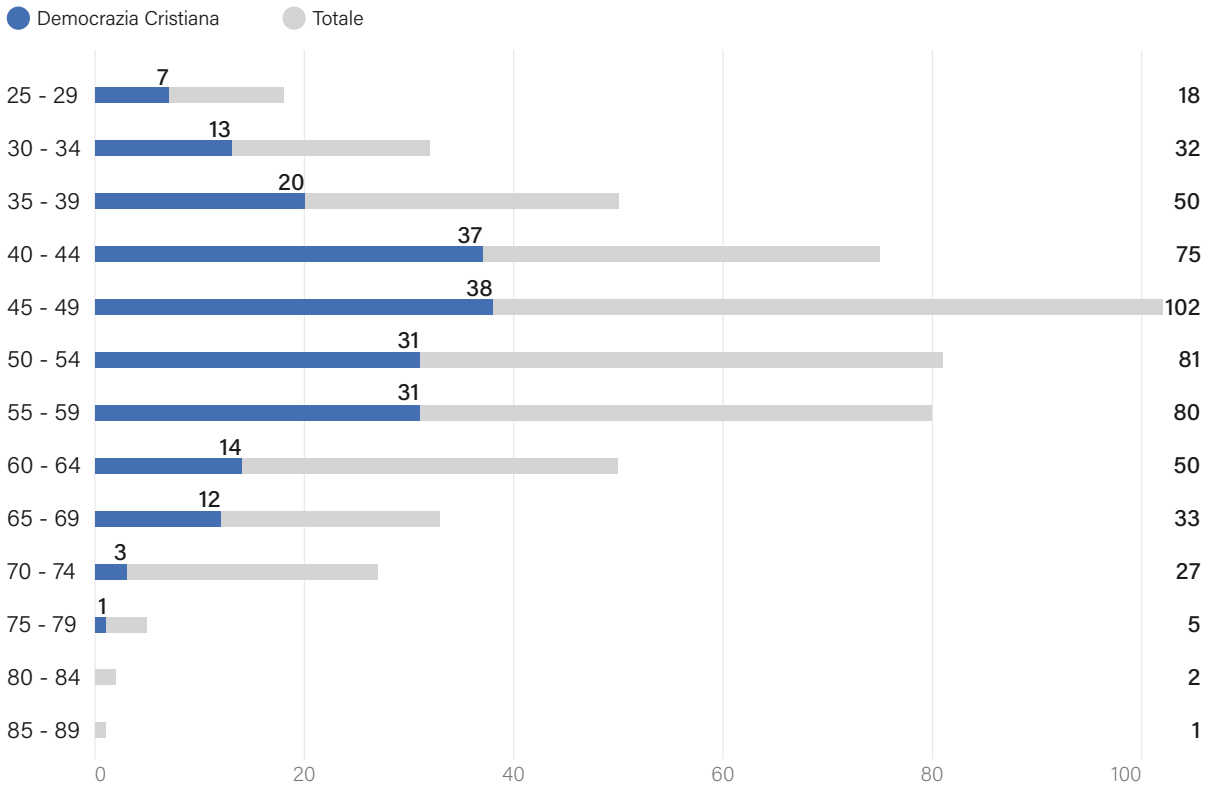
ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
FROGGIO Giacinto		
FUSCHINI Giuseppe	Membro della Consulta nazionale	
GABRIELI Antonio	Membro della Consulta nazionale	
GALATI Vito Giuseppe		Sottosegretario di Stato alle Poste e telecomunicazioni nel III Governo De Gasperi
GARLATO Giuseppe		
GATTA Alessandro		
GERMANO Attilio	Membro della Consulta nazionale	
GEUNA Silvio		
GIACCHERO Enzo		
GIORDANI Igino		
GONELLA Guido	Membro della Consulta nazionale	Ministro della Pubblica istruzione nei Governi De Gasperi II III e IV
GORTANI Michele	XXIV legislatura del Regno	
GOTELLI Angela		
GRANDI Achille	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno	
	· Membro della Consulta nazionale	
GRONCHI Giovanni	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno	· Sottosegretario Ministero dell'industria, del Commercio e del Lavoro nel I Governo Mussolini · Ministro dell'Industria e del Commercio nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi
GUARIENTO Antonio		
GUERRIERI Emanuele		
GUERRIERI Filippo		
GUI Luigi		
GUIDI CINGOLANI Angela Maria	Membro della Consulta nazionale	
JACINI Stefano	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	Ministro della Guerra nel I Governo Parri
JERVOLINO Angelo Raffaele	Membro della Consulta nazionale	Sottosegretario ai Trasporti nei Governi De Gasperi II III e IV
LA PIRA Giorgio		
LAZZATI Giuseppe		
LEONE Giovanni		
LETTIERI Raffaele		
LIZIER Pietro		
MALVESTITI Piero		Sottosegretario di Stato alle Finanze nel IV Governo De Gasperi
MANNIRONI Salvatore		
MANZINI Raimondo	Membro della Consulta nazionale	
MARAZZA Achille		· Sottosegretario Ministero della Pubblica istruzione nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato alla Pubblica istruzione con delega alle Belle Arti e Spettacolo nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato a Grazia e Giustizia nel II Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato all'Interno nel IV Governo De Gasperi

ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
MARCONI Pasquale		
MARTINELLI Mario		
MARZAROTTO Achille		
MASTINO Gesumino	XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno	· Sottosegretario per i danni di guerra Ministero del Tesoro nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato al Tesoro con delega ai danni di guerra nel I Governo De Gasperi
MATTARELLA Bernardo	Membro della Consulta nazionale	
MAZZA Crescenzo		
MEDA Luigi		
MEDI Enrico		
MENTASTI Piero	Membro della Consulta nazionale	Alto Commissario per l'Alimentazione nei Governi De Gasperi I e II
MERLIN Umberto		
MICHELI Giuseppe	· XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	· Ministro dell'Agricoltura nel II Governo Nitti e nel V Governo Giolitti · Ministro dei Lavori pubblici nel I Governo Bonomi · Ministro della marina mercantile nel II Governo De Gasperi
MONTERISI Vito		
MONTICELLI Reginaldo		
MONTINI Lodovico		
MORELLI Luigi	Membro della Consulta nazionale	
MORO Aldo		
MORTATI Costantino		
MOTOLESE Alfonso		
MURDACA Filippo		
MURGIA Francesco		
NICOTRA VERZOTTO Maria		
NOTARIANNI Giuseppe		
NUMEROSO Raffaele		
ORLANDO Camillo		
PALLASTRELLI Giovanni		
PASTORE Giulio	Membro della Consulta nazionale	
PAT Bortolo Manlio		
PECORARI Fausto	Membro della Consulta nazionale	
PELLA Giuseppe		· Sottosegretario di Stato alle Finanze nel II Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato alle Finanze e Tesoro nel III Governo de Gasperi · Ministro delle Finanze nel IV Governo De Gasperi
PELLIZZARI Achille	XXVI legislatura del Regno	
PERLINGIERI Giovanni		
PETRILLI Raffaele Pio		· Sottosegretario al Tesoro nel II Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato alle Finanze e Tesoro nel III Governo de Gasperi · Sottosegretario di Stato al Tesoro nel IV Governo De Gasperi

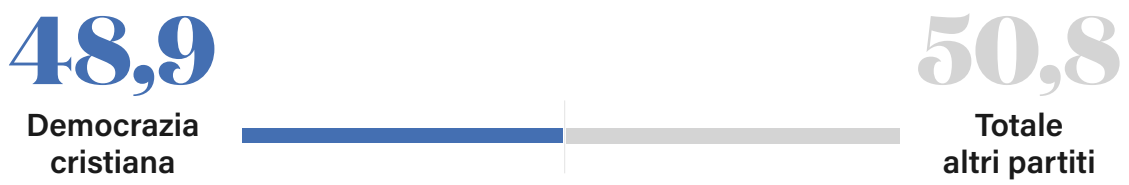
ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
PICCIONI Attilio	Membro della Consulta nazionale	
PIGNEDOLI Antonio		
PONTI Giovanni		
PONTICELLI Francesco		
PROIA Alfredo		
QUARELLO Gioacchino		
QUINTIERI Adolfo		
RAIMONDI Giuseppe	Membro della Consulta nazionale	
RAPELLI Giuseppe	Membro della Consulta nazionale	
RECCA Raffaele		
RESCIGNO Matteo		
RESTAGNO Pier Carlo	Membro della Consulta nazionale	Sottosegretario di Stato ai Lavori pubblici nei Governi De Gasperi II e III
RICCIO Stefano		
RIVERA Vincenzo		
RODINO' Ugo		Sottosegretario di Stato alla Difesa nel IV Governo De Gasperi
ROMANO Antonio		
ROSELLI Enrico		
RUMOR Mariano		
SAGGIN Mario		Alto commissario aggiunto per l'alimentazione nel III Governo De Gasperi
SALIZZONI Angelo		
SALVATORE Attilio		
SAMPIETRO Umberto		
SARTOR Domenico		
SCALFARO Oscar Luigi		
SCELBA Mario		· Ministro delle Poste e delle telecomunicazioni nel I Governo Parri e nei Governi De Gasperi I e II · Ministro dell'Interno nei Governi De Gasperi III e IV
SCHIRATTI Guglielmo		
SCOCA Salvatore	Membro della Consulta nazionale	Sottosegretario di Stato alle Finanze nel II Governo De Gasperi
SEGNI Antonio		· Sottosegretario Ministero dell'Agricoltura e foreste nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato all'Agricoltura e foreste nel I Governo De Gasperi · Ministro dell'Agricoltura e foreste nei Governi De Gasperi II III e IV
SILES Nicola	XXVII legislatura del Regno	
SPATARO Giuseppe		· Sottosegretario Ministero dell'Interno nel I Governo Parri e nel I Governo De Gasperi · Sottosegretario di Stato all'Interno nel I Governo De Gasperi
STELLA Albino Ottavio	XXVI legislatura del Regno	
STORCHI Ferdinando		
SULLO Fiorentino		
TAMBRONI ARMAROLI Fernando		

ELETTI DC	MANDATI PARLAMENTARI	INCARICHI GOVERNATIVI FINO AL 31.12.1947
TAVIANI Emilio Paolo	Membro della Consulta nazionale	
TERRANOVA Corrado		
TESSITORI Tiziano	XXVI legislatura del Regno	
TITOMANLIO Vittoria		
TOGNI Giuseppe	Membro della Consulta nazionale	· Sottosegretario al Lavoro e alla previdenza sociale nel III Governo De Gasperi · Ministro dell'Industria e Commercio, poi Ministro senza portafoglio, nel IV Governo De Gasperi
TOSATO Egidio		
TOSI Enrico		
TOZZI CONDIVI Renato		
TRIMARCHI Michelangelo		
TUPINI Umberto	· XXV, XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	Ministro dei Lavori pubblici nel IV Governo De Gasperi
TURCO Alessandro	· XXII e XXIII legislatura del Regno	
UBERTI Giovanni	· XXVI e XXVII legislatura del Regno · Membro della Consulta nazionale	
VALENTI Michele		
VALMARANA Giustino		
VANONI Ezio	Membro della Consulta nazionale	Ministro del Commercio con l'Estero nel III Governo De Gasperi
VIALE Ambrogio		
VICENTINI Rodolfo	Membro della Consulta nazionale	
VIGO Gaetano		
VOLPE Calogero		
ZACCAGNINI Benigno		
ZERBI Tommaso		
ZOTTA Mario		

Distribuzione dei deputati della DC secondo la classe di età



Età media dei deputati



Fonte: Istituto centrale di statistica – Ministero dell'interno, *Elezioni per l'Assemblea Costituente e referendum istituzionale: 2 giugno 1946: note illustrative e documentazione statistica*. Roma 1948.

Distribuzione dei deputati della DC secondo le professioni individuali

	DC	TOTALE
Conduttori non coltivatori	6	14
Coloni parziari	0	1
Conduttori e coltivatori	1	1
Lavoratori agricoli	0	2
Avvocati, procuratori, dottori in legge ecc.	71	176
Ingegneri e architetti	4	16
Geometri e periti industriali e agrari	0	5
Medici chirurghi	13	27
Pubblicisti, giornalisti, scrittori	10	63
Dottori in scienze economiche- scienze politiche, sociali	5	10
Ragionieri e contabili	6	8
Dottori in scienze agrarie, enologi	2	2
Dottori in chimica e farmacia	1	3
Professori di Università	24	40
Professori di scuole medie	24	38
Insegnanti elementari	1	4
Organizzatori sindacali	5	19
Organizzatori politici	1	22
Meccanici, fabbri, elettricisti, metallurgici	0	6
Muratori, fabbricatori di oggetti in cemento ecc.	0	2
Tipografi, linotipisti e simili	0	1
Ferrovieri, tramvieri, operai delle Ferrovie dello Stato	1	5
Falegnami, ebanisti, lavoratori in legno	0	1
Altri operai	0	3
Imprenditori industriali	4	10
Commercianti, negozianti, rivenditori	2	7
Agenti rappresentanti assicuratori	1	3
Ufficiali delle forze armate	1	4
Magistrati	3	3
Consiglieri di Stato	3	5
Avvocati erariali	1	1
Impiegati pubblici dal grado 6 in su	2	4
Impiegati pubblici dal grado 7 in giù	2	5
Direttori di amministrazione parastatale e privata	6	13
Impiegati di amministrazione parastatale e privata	2	4
Pensionati	0	6
Attendenti a cure domestiche	1	6
Banchieri	0	1
Direttori di aziende industriali e commerciali	2	7
Presidenti di enti	0	1
Possidenti, benestanti, ereditieri	2	4
Professione ignota	0	3
	207	556

Fonte: Istituto centrale di statistica – Ministero dell'interno, *Elezioni per l'Assemblea Costituente e referendum istituzionale: 2 giugno 1946: note illustrative e documentazione statistica*. Roma 1948.

Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

4

Le relazioni dei deputati democratici cristiani nella Commissione dei 75

in questa sezione

Prima Sottocommissione *(Diritti e doveri dei cittadini)* 150

Camillo Corsanego – *La famiglia* 150

Giuseppe Dossetti – *Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti. Libertà di opinione, di coscienza e di culto* 152

Giorgio La Pira – *Principi relativi ai rapporti civili* 155

Umberto Merlin – *Libertà politiche* 170

Aldo Moro – *I principi dei rapporti sociali (culturali)* 176

Seconda Sottocommissione *(L'ordinamento costituzionale della Repubblica)* 184

Gaspare Ambrosini – *Autonomie regionali* 184

Giovanni Leone – *Potere giudiziario e Corte di garanzia costituzionale* 205

Costantino Mortati – *Potere legislativo* 218

Terza Sottocommissione *(Diritti e doveri economico-sociali)* 232

Francesco Maria Dominedo' – *L'ordinamento dell'impresa* 232

Amintore Fanfani – *Controllo sociale dell'attività economica* 236

Maria Federici – *Garanzie economico-sociali per l'esistenza della famiglia* 241

Giuseppe Rapelli – *L'organizzazione sindacale* 245

Paolo Emilio Taviani – *Il diritto di proprietà* 246

Giuseppe Togni – *Assistenza e previdenza* 251

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

I SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato CORSANEGO CAMILLO

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.

Ispirandosi a questi semplici principî 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 gl'italiani carattere sacro e inviolabile, *consortium omnis 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 quegl'istituti, come l'autorizzazione maritale, che facevano della donna coniugata una perpetua minorenne. 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 sbocciantì 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 concreterà, 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 affidare 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

PROPOSTE

del deputato DOSSETTI GIUSEPPE

SU

LO STATO COME ORDINAMENTO GIURIDICO E I SUOI RAPPORTI CON GLI ALTRI ORDINAMENTI

E SULLA

LIBERTÀ DI OPINIONE, DI COSCIENZA E DI CULTO

1) LO STATO COME ORDINAMENTO GIURIDICO E I SUOI RAPPORTI CON GLI ALTRI ORDINAMENTI

ART. 1.

Lo Stato protegge, favorisce, coordina e, dove occorra, integra le attività dei singoli, delle famiglie, degli enti territoriali e delle altre forme sociali.

L'articolo definisce il compito e la funzione giuridica e politica dello Stato, statuendo il principio che esso ha autorità per esercitare il controllo e la coordinazione delle attività dei singoli e delle varie forme sociali e che esso ha il diritto-dovere di intervenire là dove ogni altra iniziativa si riveli insufficiente.

ART. 2.

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

È qui determinato il fondamento sostanziale della sovranità dello Stato. È la norma cardine di tutto il sistema. Essa configura lo Stato come ordinamento giuridico, del quale la Costituzione e i principî in questa sanciti costituiscono appunto la base: è la garanzia così della giuridicità di tutto l'operare dello Stato.

Cfr. *Progetto Monnier*, articolo 39.

Naturalmente l'articolo non entra a determinare a chi competa *l'esercizio* della sovranità: a questo provvederà una norma successiva, con la riserva dell'esercizio della sovranità al popolo e quindi il complesso di tutte le norme particolari relative alle singole istituzioni della Repubblica.

ART. 3.

La resistenza, individuale e collettiva agli atti dei pubblici poteri, che violino le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla presente Costituzione, è diritto e dovere di ogni cittadino.

È questo l'abituale principio della resistenza, logico corollario dei due articoli precedenti.

Cfr. *Costituzione francese* del 19 aprile 1946, articolo 21: « Qualora il Governo violi le libertà e i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza sotto ogni forma è il più sacro dei diritti e il più imperioso dei doveri ».

ART. 4.

Lo Stato si riconosce membro della comunità internazionale e riconosce perciò come originari l'ordinamento giuridico internazionale, gli ordinamenti degli altri Stati e l'ordinamento della Chiesa.

Il riconoscimento della comunità internazionale e degli ordinamenti degli altri Stati non ha bisogno di essere giustificato ed è ormai divenuto comune a tutte le più recenti Costituzioni.

Ma nemmeno ha bisogno di speciale giustificazione il riconoscimento dell'ordinamento della Chiesa per chi sappia che la moderna dottrina ecclesiasticistica è unanime nel riconoscere all'ordinamento canonico il carattere di ordinamento giuridico originario. Anzi è ormai noto a tutti che l'ordinamento canonico è con l'ordinamento internazionale comunemente addotto come l'esempio tipico di ordinamento giuridico sovrano e indipendente da quello dello Stato.

E si badi che tutto questo è ritenuto valido anche per il regime preconcordatario e indipendentemente dal Concordato; cfr. per tutti RUFFINI, *Questioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 1911-12, pag. 182 e segg.; FALCO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Padova, 1927, pagine 408-409.

L'opportunità poi di dichiarare esplicitamente in questa sede tale riconoscimento, appare evidente quando si consideri che esso è per lo meno il presupposto e la via per escludere la confusione ed unione tra i due ordi-

namenti e le due Podestà e per fondarne invece la separazione in senso giuridico: cfr. CHECCHINI, *Introduzione al diritto ecclesiastico*, pagg. 58 e 59 e segg. e pagg. 136 e seguenti.

ART. 5.

Lo Stato rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli.

Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla organizzazione e alla difeas della pace.

Anche questa norma corrisponde alla diffusa e concorde coscienza di questo dopoguerra. Confrontare le espressioni in tutto analoghe della nuova Costituzione francese.

ART. 6.

Le norme di diritto internazionale come gli accordi attualmente in vigore tra lo Stato e la Chiesa e gli altri che eventualmente, secondo le modalità previste dalla presente Costituzione, venissero stipulati in avvenire, fanno parte dell'ordinamento dello Stato, senza che occorra emanarle con apposito atto. Le leggi dello Stato non possono contraddirvi.

È questo il principio dell'adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale.

Il principio generale è adottato in varie altre costituzioni: per esempio Weimar, articolo 4; Spagna, articolo 7 e 65; Estonia, articolo 4; Svizzera, articolo 113, ecc.

Secondo un'autorevole dottrina esso è già implicito nel nostro attuale ordinamento. Fu esplicitamente proposto dai relatori Ago e Morelli, nella relazione della Commissione del Ministero della Costituente (pagina 57 e seguenti).

Esso naturalmente non toglie ma presume la necessità dell'adempimento per la ratifica dei trattati e degli altri accordi internazionali delle norme e modalità che saranno stabilite dalla costituzione.

Quanto alla applicazione che si fa del principio suddetto per gli accordi tra lo Stato e la Chiesa, essa è una conseguenza necessaria e inevitabile *ex paritate* dalla natura di atti internazionali o comunque di diritto esterno che oggi tutti riconoscono alle convenzioni tra lo Stato e la Chiesa: confrontare per tutti WAGNON, *Concordats et droit international*, Gembloux, 1935, pagina 227 e seguenti.

E questo senza ancora entrare nel merito della questione sostanziale di cui all'articolo seguente.

ART. 7.

Fermi restando i principi della libertà di coscienza e della eguaglianza religiosa dei cittadini, la religione cattolica — reilgione della quasi totalità del popolo italiano — è la religione dello Stato.

Le relazioni tra lo Stato italiano e la Chiesa Cattolica restano regolate dagli Accordi Lateranensi.

È questa naturalmente la norma che secondo la nostra visione interpreta la coscienza cattolica della grande maggioranza del popolo italiano.

La prima parte dell'articolo muove da una constatazione di fatto (indipendente da ogni giudizio di valore) cioè che la religione Cattolica è la religione della maggioranza degli italiani. La conseguenza non implica disconoscimento del principio della eguaglianza religiosa, ma semplice valutazione di una differenza di fatto, che non potrebbe essere negletta senza contraddire alla realtà politica e alla giustizia.

Il secondo comma contiene il riconoscimento degli Atti Lateranensi, ai quali anche altri partiti hanno dichiarato di volere prestare fede, in quanto realizzanti quella pacificazione religiosa auspicata da tutti gli italiani e quella soluzione di un conflitto storico, che (come recenti documentazioni hanno dimostrato) era già stata nel desiderio e nell'opera degli ultimi governi democratici.

* * *

B) LIBERTA' DI OPINIONE, DI COSCIENZA E DI CULTO

ART. 1.

Ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, purchè non contrastino con le suprema norme morali, con le libertà e i diritti garantiti dalla presente Costituzione, con i principi dell'ordine pubblico.

Questo articolo è desunto dalle proposte della relazione La Pira (art. 16). Si vedano le giustificazioni (del resto evidentissime) le analogie costituzionali ivi per esso addotte.

ART. 2.

Ogni uomo ha diritto alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa, interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale ed associata, della propria fede, al libero esercizio, privato e pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume.

Si propone questa formula che si discosta dalla tradizionale « libertà di professione religiosa » per non lasciare nessun equivoco sulla portata del diritto affermato. Si confrontino tra l'altro le osservazioni delle Chiese riformate d'Italia in PEYROT, *La libertà di coscienza e di culto*, pagg. 40 e segg.

ART. 3.

I rapporti di lavoro, l'appartenenza alle forze armate o a pubblici servizi, la degenza in ospedali, ricoveri, istituti, carceri, non possono dare luogo a nessun impedimento di diritto o a nessun ostacolo di fatto in ordine all'adempimento dei doveri religiosi fondamentali e alla assistenza da parte dei ministri del culto seguito.

È sembrata opportuna questa specificazione e questa garanzia concreta della libertà di coscienza, in conformità a quanto dispongono altre Costituzioni (per es. *Weimar*, articolo 140-141) e a quanto anche oggi richiedono le diverse confessioni acattoliche: cfr. PEYROT, cit. pagg. 41-42.

ART. 4.

Il carattere ecclesiastico o lo scopo di religione o di culto di una associazione o di una istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative per la sua costituzione od attività, per la sua erezione in persona giuridica e per la sua capacità di acquistare di possedere ed amministrare beni mobili e immobili, come non possono essere causa di speciali gravami fiscali.

Questo articolo non entra nel merito delle spinose questioni relative alla personalità degli enti. Si limita a sancire un principio negativo, a rimuovere un possibile ostacolo (che in passato ha funzionato in molti casi) e a porre tutti gli enti ecclesiastici di qualunque confessione su un piano di parità con gli altri enti (culturali, sportivi, ecc.).

L'articolo è desunto dalla Costituzione di *Weimar*, articolo 124 e 137 .

Si veda pure PEYROT, cit. pag. 60: « Indubbiamente è doveroso concludere che non è possibile non riconoscere le comunità religiose come persone giuridiche, in quanto esse debbono avere la possibilità della libera gestione dei loro affari ».

Naturalmente la norma proposta non sottrae gli enti ecclesiastici ai principi e alle cautele generali della legislazione sulle persone giuridiche (per esempio alla necessità dell'autorizzazione governativa per gli acquisti di immobili o per gli acquisti per donazione o *mortis causa*).

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

I SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato LA PIRA GIORGIO

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 principî 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 principî 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, cosidetti individuali, bisogna affermare i cosidetti 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 costitutionel*, 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 principî 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 principî 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 pei 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 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 epperciò 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 disconosciuta. 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 sovratutto 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 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 cosidetti diritti di libertà individuale, che i cosidetti 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 sè 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 – proporzionatamente 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 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. Montati, (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 persone 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 sovratutto 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 cioé 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 ed 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, 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 denunzia 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 introdursivi 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 pei 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, costuiti 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 avvilire 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'uglaglianza, 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 circolazone, 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'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 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 miraro, 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 censurata.

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 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

dei deputati MERLIN UMBERTO e MANCINI PIETRO

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 tristo 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 poggia 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.

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 neghi 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 dimostrando in tal modo la sua piena maturità politica. 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 che il voto è un dovere civico.

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 40.

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 pubblica, 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 propugnate 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 di infausta memoria nel 1926, appena gli parve di essere abbastanza forte per attuare il proposito già in precedenza maturato, lasciando in vita il solo partito fascista, che non deve avere giammai diritto di cittadinanza nell'Italia democratica. 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) i 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.

* * *

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 nun 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 principî 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».

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 sottostare 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 Sottocomissione.

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, 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 40.

ART. ...

I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino 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.

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.

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 nommerà una Giunta delle petizioni, la quale esaminerà i ricorsi ricevuti in seduta pubblica e pronuncierà su ciascuno con deliberazione motivata.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
I SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE
del deputato MORO ALDO
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 sviluppino 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 sè 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 significante 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 rilevantissima, 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 statuale 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 concorde 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 contradizione, 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. Ché 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 significante 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 poziore 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 malevolezza sconcertante delle intuizioni politiche, quel non so che di contigente 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 amorevole 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 poc'anzi 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 soddisfazione 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 neppur mancano nella scuola pubblica, alla fiducia costantemente accordata ad esse dalle famiglie, considerando d'altro canto le benemerenze 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 meritarlo. 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, dànno 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 rendano 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 risoluto 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 neppur bisogno di insistere sull'altissima percentuale degli aderenti alla Chiesa Cattolica i quali si son 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 nè in materia religiosa nè in altra materia. Esso è organizzatore di scuole, ove accolle 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, perchè 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 principî 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 iniziativa 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 private 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.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

II SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato AMBROSINI GASPARE

SULLE

AUTONOMIE REGIONALI

I

PARTE GENERALE

§ 1. I precedenti del problema regionalistico. — § 2. Il regionalismo in questo secondo dopo guerra. — § 3. Le soluzioni possibili (sistema federale, decentramento burocratico, decentramento autarchico, autonomia regionale). — § 4. Perché l'autonomia regionale differisce dal federalismo. — § 5. La soluzione di massima adottata dalla Sottocomissione.

Nell'iniziare avanti a questa Sottocommissione la discussione generale sul problema dell'autonomia regionale, il relatore ebbe cura di prospettarlo nei suoi termini concreti e con la massima obbiettività possibile, conscio dell'opportunità di evitare in questa sede disquisizioni meramente teoriche e della necessità inoltre di procedere in questo campo con estrema cautela.

Agli stessi criteri sente naturalmente di doversi attenere nella relazione scritta, la quale consta di due parti.

Nella prima, la parte generale, si richiamano i precedenti del problema, se ne esaminano le varie soluzioni possibili, e si riporta in fine la soluzione di massima adottata dalla Sottocommissione dopo la discussione generale.

Nella seconda parte, la parte speciale, saranno illustrate le singole disposizioni nelle quali questa soluzione di massima va concretata.

§ 1.

Il problema del regionalismo non è nuovo. Sorse all'epoca stessa dell'inizio del nostro Risorgimento, quando per arrivare all'unificazione dell'Italia si manifestarono in contrasto la tendenza federalista e quella unitaria.

Il prevalere di quest'ultima non portò però alla scomparsa della questione regionale. Fu infatti lo stesso Mazzini, cioè il più grande e saldo assertore del principio unitario – colui che nel 1831, in un famoso articolo dal titolo « Dell'unità d'Italia », aveva combattuto l'idea federalista e sostenuto decisamente quella unitaria – che col suo preciso intuito affermò, al momento stesso del realizzarsi dell'unità nazionale, la necessità del riconoscimento delle Regioni.

Nel 1861, ripigliando quell'articolo che nel 1831 aveva lasciato incompiuto, ribadì il suo antico pensiero (« ...Il fatto m'ha dato ragione... La potente, unanime voce del popolo d'Italia ha dichiarato ai letterati teorizzatori che la nostra *utopia* di trenta anni addietro era intuizione politica dei suoi bisogni, delle sue aspirazioni, della sua vita segreta, del suo avvenire. Libero una volta del suo voto, il popolo ha sciolto il problema, e s'è chiarito *unitario* a ogni patto... ») – e continuò ad insistere nella vecchia polemica criticando gli autori che erano stati citati come campioni dell'altra tendenza, e tra questi specialmente Sismondi, che qualificò « mente analitica, incapace di sintesi » (1).

Ma il principio unitario non significava per Mazzini accentramento.

Parlando del compimento della missione, del dovere nazionale, che « spetta non a schiavi, bensì ad uomini liberi », e sostenendo la necessità « che a ciascuno non solamente sia concesso, ma si agevoli il diritto di *iniziativa* » affermò che da ciò « esce la condanna del *concentramento* amministrativo, che torrebbe, costringendo, coscienza, merito e demerito dei loro atti ai cittadini... ».

In concreto si pronunziò a favore della Regione come entità intermedia tra il Comune e la Nazione: « ...il Comune, unità primordiale, la Nazione, fine e missione di quante generazioni vissero, vivono e vivranno fra i confini assegnati visibilmente da Dio a un Popolo, e la Regione, zona intermedia indispensabile tra la Nazione ed i Comuni, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime ».

E, pur senza scendere a particolari, indicò col suo felice intuito i vantaggi che sarebbero derivati da tale ordinamento: « ...ordinamento siffatto spegnerebbe, parmi, il *localismo* gretto, darebbe all'unità secondarie forze sufficienti per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera, e farebbe

(1) G. MAZZINI, *Scritti politici editi ed inediti*, vol. II, Imola, 1907, pagg. 302 e 305; e per i passi citati nei periodi seguenti pagg. 325, 333 e 334.

più semplice e spedito d'assai l'andamento, oggi intricatissimo e lento, della cosa pubblica ».

La necessità del riconoscimento delle Regioni, che Mazzini affermava con la visione intuitiva delle esigenze politiche, fu nello stesso torno di tempo avvertita e concretamente presa in considerazione nel campo legislativo da un altro grande artefice dell'unificazione della Patria, Cavour. Essendo egli Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'interno, Farini, presentò il 16 maggio 1860 alla Camera dei Deputati un progetto di legge, divenuto la legge del 24 giugno 1860, per l'istituzione presso il Consiglio di Stato di una sezione temporanea per lo studio e la compilazione di progetti di legge relativamente alla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato (1).

Marco Minghetti, succeduto nell'ottobre 1860 al Farini nel Ministero dell'interno, fece continuare i lavori della Commissione sulla stessa linea tracciata dal suo predecessore, e presentò poi alla Canera, nella tornata del 31 marzo 1861, quattro progetti di legge, deliberati nel Consiglio dei ministri sotto la presidenza di Cavour, il quale li aveva diligentemente esaminati ed annotati.

Questi progetti di legge avevano rispettivamente per oggetto:

1°) la ripartizione del Regno e l'ordinamento delle autorità governative e amministrative;

2°) l'amministrazione comunale e provinciale;

3°) i consorzi tra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità;

4°) l'amministrazione regionale.

* * *

Diremo qui brevemente solo del primo e del quarto progetto, che più direttamente ci interessano.

Nel primo progetto si ripartiva il Regno in regioni, provincie, circondari e comuni.

La Regione era costituita come circoscrizione amministrativa dello Stato.

A capo di essa si poneva un Governatore chiamato ad espletare *in loco* « i servizi politici, di sicurezza e di amministrazione che sono di competenza del Ministero dell'interno » (articolo 1), ed « a compiere inoltre quegli atti che sono di competenza degli altri Ministeri, che gli sono attribuiti da leggi o regolamenti speciali, o che gli sono delegati dai Ministri coi quali corrisponde » (articolo 2).

Si trattava di un decentramento burocratico.

Col secondo progetto, interamente riguardante « l'amministrazione regionale », si voleva attuare invece un decentramento istituzionale, autarchico. Le Regioni venivano costituite sotto forma di consorzi obbligatori fra le provincie, e in quanto tali riconosciute come persone giuridiche, come enti autarchici, sia pur a fini limitati, quali la cura degli istituti di istruzione superiore, degli archivi storici, delle accademie di belle arti, ed inoltre dei lavori pubblici per fiumi, torrenti, ponti, argini e strade.

Accanto alla potestà esecutiva o amministrativa affidata al Governatore, il progetto di legge attribuiva ad una Commissione composta di elementi eletti dai consigli provinciali nel loro seno, un potere deliberativo su alcune materie, ed inoltre un potere normativo, e propriamente quello « di fare regolamenti per il prosciugamento e la bonificazione dei terreni, per le colture irrigue, e per gli esercizi della caccia e della pesca, osservando però le prescrizioni delle leggi dello Stato ».

Il Minghetti adunque voleva realizzare, col riconoscimento delle Regioni, i due tipi classici di decentramento amministrativo: il burocratico e l'istituzionale. Non dissimulandosi le opposizioni gravi che sarebbero state sollevate contro i suoi due progetti in base alla generale conclamata necessità di applicazione integrale del sistema unitario e col richiamo dei pericoli che il riconoscimento delle Regioni avrebbe apportato all'unità dello Stato, il Minghetti aveva cercato, nelle relazioni ai detti progetti, di dimostrarne l'infondatezza, adducendo: che l'unità politica non importa necessariamente l'unità amministrativa; che le tendenze, le abitudini, gli interessi che si erano stabiliti intorno ai centri regionali in modo corri-

(1) Vedi su questo punto ed inoltre sui vari aspetti del problema della Regione: G. SAREDO, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Torino, 1907 (specialmente l'introduzione); G. VITTA, *Il regionalismo*, Firenze, 1923, e *Relazione all'Assemblea Costituente* (della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta dal professore U. Forti), vol. II, tomo I, Roma, 1946, contenente le relazioni delle due Sottocommissioni, l'una per le « Autonomie locali » e l'altra per il « Problema della Regione », presiedute dal professore A. C. Jemolo.

spondente all'indole diversa delle popolazioni non potevano essere distrutti, e che comunque non sarebbe stato opportuno distruggerli; che l'imporre subito e dovunque le identiche forme ed i medesimi regolamenti avrebbe arrecato gravi inconvenienti e suscitato forti ripugnanze, senza corrispondente profitto. (*Camera dei Deputati. Leg. VIII, Sess. 1861, Doc.* n. 7, pag. 3 e *Doc.* n. 10, pagg. 3 e 4).

Nelle Regioni il Minghetti vedeva delle entità naturali, destinate a conservarsi nella loro varietà e a cooperare contemporaneamente in bella armonia all'unità nazionale; è per ciò ne propugnava il riconoscimento come circoscrizioni amministrative dello Stato e come enti autarchici.

Ribadendo questi concetti nel discorso pronunziato alla Camera per raccomandare i suddetti progetti di legge, l'onorevole Minghetti ne precisava ancora l'essenza e lo spirito informatore, mettendo specialmente in rilievo che con essi si tendeva a costruire un ordinamento nuovo che si differenziasse da quello centralizzatore francese e dal sistema degli Stati Uniti e della Svizzera: « Noi, o signori, siamo tutti concordi sovra due punti, se mi è lecito dir così, negativi. Non vogliamo la centralità francese. Per quanto siano grandi i pregi della centralità, per quanto vi sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa; nondimeno, tali sono gli inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, che io credo sia opinione comune in questa Camera e fuori, che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema. Dall'altra parte non vogliamo neppure un'indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti d'America, o come quella della Svizzera... ».

Si tratta in sostanza dell'idea che aveva affermata Mazzini nell'articolo « Dell'Unità d'Italia » sopracitato, nel quale era da un lato dimostrata l'impossibilità di applicare all'Italia l'esempio degli Stati Uniti e della Svizzera, e dall'altro ugualmente deprecato e combattuto: il sistema dell'accentramento. La stessa idea, siccome si è detto, condivideva Cavour, alla cui autorità fece implicitamente richiamo il Minghetti quando nel suo discorso parlò dell'uniformità di pensiero del Ministero (del quale Ministero, Cavour era Presidente).

Minghetti fu molto applaudito alla Camera; ma non riuscì a varare i suoi progetti.

Il Relatore della Commissione straordinaria nominata dall'Assemblea per riferire su di essi, onorevole Tecchio, presentò nella tornata del 22 giugno 1861(poche settimane dopo la morte di Cavour, siccome rileva intenzionalmente il Saredo) una relazione decisamente contraria, nella quale sosteneva che il riconoscimento delle Regioni sarebbe stato pericoloso per l'unità della Patria: « ...E mentre l'Italia venivasi con tanta fatica costituendo, non è meraviglia se le genti, gelose dell'opera loro, stessero in apprensione di qualsivoglia *scompartimento* che per avventura paresse rendere immagine delle antiche circoscrizioni politiche, felicemente superate. Codesta immagine, agli occi di molti, sarebbe come un culto al passato, che presuppone o l'idea di una *unione federale*, o men ferma la fede nell'*Unità* ». (Camera dei Deputati, Leg. VIII, *Sess.* 1861, n. 10A. *Rel.* Tecchio, pag. 6).

Il Parlamento approvò queste idee e respinse i progetti Minghetti. Da allora si affermò decisamente in tutta l'Italia il sistema unitario accentratore che vigeva nel Piemonte.

* * *

Naturalmente gli inconvenienti che Minghetti aveva messo in rilievo non tardarono a manifestarsi; ma ormai il regionalismo sembrava sepolto. Restò l'aspirazione dei repubblicani; si elevarono verso la fine del secolo delle voci isolate, del Bertolini, del Calenda, del Tavani, del Saredo e di qualche altro; ma tali voci non ebbero eco nel paese e nel Parlamento, salvo che per l'adozione di talune misure temporanee e circoscritte a determinate parti del territorio, come quella adottata col regio decreto 5 aprile 1896, convalidato con la legge del 30 luglio 1896, che istituì per la durata di un anno un Commissario Civile per la Sicilia dotato di una somma di poteri veramente considerevole. Conviene accennarvi come a precedente notevole.

« Il regio commissario è investito (dice l'articolo 2) dei poteri politici ed amministrativi che spettano ai Ministri dell'interno, delle finanze, dei lavori pubblici, della pubblica istruzione, dell'agricoltura, industria, commercio, per quanto si riferisce alla pubblica sicurezza, all'amministrazione delle province e dei comuni, alle opere pie, alle opere pubbliche comunali e provinciali, alle tasse locali, all'istruzione primaria, alle miniere e cave, al lavoro delle donne e dei fanciulli, alle foreste, ai pesi e alle misure, purché i relativi provvedimenti non impegnino il bilancio dello Stato.

« Il regio commissario avrà le facoltà spettanti ai Ministri suddetti, circa la sospensione dei funzionari da essi dipendenti...» (art. 2).

Più intensi ancora sono i poteri affidati al regio commissario in riguardo « alla revisione straordinaria ed, occorrendo, alla modificazione dei bilanci provinciali e comunali », ed inoltre per quanto ritenga necessario allo scopo di « assicurare l'equa ripartizione dei tributi locali, e rivedere, ed occorrendo modificare, i regolamenti provinciali, relativi ai tributi stessi, le tariffe dei dazi addizionali e comunali, i ruoli delle tasse comunali, e le linee daziarie ai fini del dazio di consumo nei comuni chiusi » (art. 5, c. 1 e 2).

Ma non basta. L'ultimo comma dell'articolo 5 attribuisce al regio commissario la facoltà, in relazione a tali revisioni, « di derogare alle disposizioni vigenti riguardanti le spese obbligatorie delle provincie, dei comuni e a quelle riguardanti gli enti locali ».

Si tratta di una facoltà, siccome notava nella sua relazione alla Camera il Ministro proponente, che non hanno neppure i Ministri.

Avremo appresso occasione di accennare nuovamente a tale provvedimento legislativo per precisarne la natura; ma non è qui fuor di luogo richiamare il motivo che spinse il Governo e poi il Parlamento alla sua adozione. Basterà riportare un passo della relazione della Commissione speciale del Senato: « Lo scopo del progetto è di avvicinare agli amministrati diverse attribuzioni che spetterebbero al Governo centrale, affidandole ad un Commissario che possa vedere da vicino i bisogni e provvedervi con maggiore sollecitudine che non possa farlo un Governo lontano e che viene distratto dalle molteplici cure di tutto il regno ». (*Senato, Leg. XIX, Sess.* 1895-96, *Doc.* n. 216A, pag. 1).

C'è qui una delle ragioni fondamentali che milita contro l'accentramento ed in favore dell'esigenza regionalistica; ragione che aveva e naturalmente continua ad avere una portata di carattere generale e di efficacia permanente.

Purtroppo non si trassero dalle giuste considerazioni stabilite come premessa per l'istituzione del Commissario Civile le conseguenze necessarie. Il provvedimento suddetto, adottato per una sola regione, fu limitato per giunta, nel tempo, alla durata soltanto di un anno.

* * *

La questione regionalistica venne ripresa nell'altro dopo-guerra da movimenti di carattere locale in Sicilia e in Sardegna, e dal movimento politico di carattere nazionale rappresentato dal Partito Popolare Italiano, che sotto l'impulso di Don Luigi Sturzo imprese a propugnare la riforma di tutta la struttura statale sulla base del potenziamento delle autonomie locali e del riconoscimento giuridico delle regioni.

La necessità di tale riconoscimento venne espressamente affermata nel programma del Partito Popolare Italiano del 18 gennaio 1918 (n. VI).

Una proposta concreta verso la costituzione di rappresentanze regionali fu fatta dal gruppo parlamentare il 6 febbraio 1920 con la presentazione del progetto di legge sulle *Camere regionali di agricoltura*.

Speciale interesse dispiegò il partito in favore del mantenimento dell'autonomia regionale nelle Terre redente, anche con i voti espliciti approvati nei vari Congressi, da quello del giugno 1919 al successivo del maggio 1920 ed altro del luglio dello stesso anno: nel quale ultimo Congresso si additò nelle Terre redente « la dimostrazione più eloquente dei vantaggi reali di un decentramento regionale », e si ricordò « che appunto le caratteristiche regionali hanno dato individualità propria alle nuove terre italiane...».

Occupandosi del problema della regione in una relazione del 23 ottobre 1921, il professore Sturzo lo trattò organicamente dai vari punti di vista, dimostrando la necessità dell'adozione del nuovo ente « concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato », e delineando la figura che, secondo l'impostazione da lui data al problema, avrebbe dovuto assumere la regione: « ... io sostengo che l'ente deve sorgere sano, valido, completo, e quindi nella caratteristica fondamentale *elettivo, rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo*.. » (1).

* * *

Un riconoscimento concreto del principio regionalistico si ebbe nel primo dopo-guerra rispetto alle Terre Redente, rispetto cioè a regioni nelle quali l'autonomia già esisteva come negli altri Regni e Paesi che costituivano l'ex Impero austriaco. Al riconoscimento di tale principio si orientò la legislazione emanata in proposito, a cominciare dal regio decreto 24 luglio 1919, n. 1251, col quale si istituirono due Commissari generali

(1) L. Sturzo, *Riforma statale e indirizzi politici — Discorsi*, Firenze, 1923, pagg. 136 e 149.

civili, uno con sede a Trieste ed uno a Trento. Particolarmente interessante per l'argomento che ci occupa è il regio decreto 8 settembre 1921, n. 1319, che istituiva le Commissioni consultive per la sistemazione amministrativa dei territori annessi all'Italia in seguito ai Trattati di pace approvati con le leggi 26 settembre 1920, n. 1322 e 19 dicembre 1920, n. 1778.

Il secondo comma dell'articolo 1 di tale regio decreto fissava così il compito delle Commissioni consultive: « Le Commissioni hanno l'incarico di studiare e proporre i provvedimenti di carattere generale, ritenuti necessari per l'assetto definitivo di ogni ramo dell'amministrazione delle nuove provincie ed, in particolare, per le circoscrizioni amministrative e per i limiti e le modalità delle *autonomie regionali*, provinciali e comunali, *ivi compreso l'esercizio dei poteri legislativi spettanti alle Diete provinciali* ».

Dalla dizione precisa dell'ultima parte di questa disposizione, si vede chiaramente che la politica generale del legislatore era diretta al riconoscimento dell'autonomia regionale delle Terre Redente, con l'attribuzione ad esse anche di un potere legislativo, sull'esempio del loro passato ordinamento politico-amministrativo.

Ma tale indirizzo, che tante regioni consigliavano di mantenere, cominciò ad essere abbandonato, sotto la pressione del movimento fascista, col regio decreto-legge 17 ottobre 1922, n. 1353, che soppresse gli uffici dei Commissariati generali civili di Trieste e di Trento e del Commissariato civile di Zara, e che attribuì « l'esercizio dell'autorità politica provinciale ai prefetti del Regno ».

Assunto poco dopo il potere, il fascismo avversò decisamente e rigidamente ogni idea regionalistica e per converso affermò ed attuò in pieno il sistema dell'accentramento, causando inconvenienti e reazioni ancora più gravi di quelli che si erano prima avuti.

§ 2.

La questione è tornata sul tappeto in questo secondo travagliatissimo dopo-guerra, in un clima però molto più propizio del primo all'adozione del principio regionalistico.

Il legislatore ha cominciato con l'andare incontro alle esigenze di alcune regioni per le quali appariva urgente addivenire all'invocata riforma.

Con i regi decreti-legge 27 gennaio 1944, n. 21, 16 marzo 1944, n. 90 e 18 marzo 1944, n. 91, si sono creati gli Alti Commissariati per la Sardegna e per la Sicilia, rispettivamente assistiti da una Giunta consultiva trasformata poi in Consulta regionale; col decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, si è dato uno speciale ordinamento alla Val d'Aosta; col regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, è stato approvato lo Statuto della Regione siciliana.

Il principio regionalistico è stato quindi già affermato, pur limitatamente a tre regioni, nel nostro diritto positivo. Si tratta ora di vedere se ed in qual modo esso vada adottato per tutte le altre regioni.

* * *

I motivi fondamentali chè militano in favore dell'idea regionalistica restano in sostanza quelli che Mazzini enunciò sinteticamente nel 1861: ovviare ai danni dell'accentramento che rende l'andamento della vita pubblica « intricatissimo e lento » e renderlo in conseguenza « più semplice e spedito », e potenziare d'altra parte le unità secondarie, cioè le energie locali, facendone delle forze sufficienti « per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera ».

Tutte le esplicazioni che nello stesso torno di tempo ed appresso sono state date in sostegno all'idea regionalistica possono concretamente ricondursi a questi due motivi fondamentali, che hanno tuttora, malgrado sia trascorso quasi un secolo, carattere di sempre più viva attualità.

Se nel 1861, quando cioè le funzioni dello Stato erano molto limitate in confronto a quelle odierne, l'accentramento rendeva « l'andamento della cosa pubblica intricatissimo e lento », che dire oggi, in conseguenza dell'aumento sempre crescente dell'ingerenza dello Stato in tanti settori della vita economico-sociale che allora erano considerati di pertinenza soltanto degli individui ?

Coll'aumentata sfera di azione dello Stato si sono aggravati i mali dell'accentramento, ed è diventato sempre più sentito il bisogno di sbloccare il centralismo statale, di trasportare alla periferia organi e funzioni del centro, di affidare ai rappresentanti delle popolazioni interessate l'amministrazione di tutti gli affari che non rivestono carattere nazionale ed inoltre l'elaborazione delle norme giuridiche per le materie che hanno natura e rilevanza specialmente locale, allo scopo, siccome si è detto, di potenziare le energie locali e di snellire l'organismo statale, allo scopo cioè, in definitiva, di rendere più facile e

più efficiente il funzionamento delle amministrazioni e della vita pubblica in generale, al centro ed alla periferia.

* * *

Per realizzare il decongestionamento dell'organismo statale ed il conseguente trasferimento delle funzioni per esso non necessarie dal centro alla periferia, non basta però potenziare i comuni e riconoscere ad essi la completa libertà nell'espletamento dei compiti loro propri, perché le funzioni che andrebbero sottratte allo Stato trascendono l'ambito della circoscrizione comunale.

Occorre per ciò ricorrere ad un ente intermedio che stia fra lo Stato ed i comuni.

Questo ente non può essere la provincia per lo stesso motivo di quello or accennato in riguardo ai comuni, che la maggior parte cioè delle funzioni delle quali è opportuno alleggerire lo Stato eccedono, per la loro importanza e la loro sfera d'azione, anche i confini della provincia.

È necessario, adunque, ricorrere alla regione.

Questa soluzione, che nel 1860-61 era stata concretamente proposta, sotto gli auspici di Cavour, da Farini e da Minghetti coi progetti di legge sopraccennati, fu allora respinta dal Parlamento per il timore che il riconoscimento delle regioni riuscisse pregiudizievole al mantenimento dell'unità dello Stato. Ma tale preoccupazione, se poteva avere una spiegazione in quel primo periodo dell'unificazione della Patria, ha perduto in prosieguo di tempo d'importanza col successivo consolidarsi dell'unità dello Stato.

* * *

Occupandosi della preoccupazione affacciata dagli antiregionalisti riguardo alla eventuale azione disgregatrice che l'ente-regione eserciterebbe a danno della compagine dello Stato, il professore Sturzo osservava nella Relazione del 1921 sopra citata: « ...dopo sessant'anni di unità nazionale, la cui forza è penetrata nelle masse ed è base sentita dell'educazione politica del nostro popolo, nessuno può onestamente pensare che una costruzione amministrativa e rappresentativa della regione possa avere caratteri e ripercussioni antinazionali. Né è vero l'altro timore, affermato recentemente sopra una rivista, che il movimento regionale disgreghi lo Stato; secondo noi lo rafforza nella sua caratteristica *statale* e toglie la debolezza organica attuale dell'accentramento amministrativo » (1).

Riguardo all'altra obbiezione che è stata mossa all'idea regionalistica da coloro che la considerano antistorica, perché contrastante con la tendenza unificatrice generalmente affermatasi ovunque nel campo politico e nel campo economico, c'è da osservare che la tendenza unificatrice si manifesta ed è utile principalmente riguardo agli scopi ed ai fini generali da raggiungere, ma non riguardo ai congegni dell'esecuzione ed agli organismi politico-amministrativi ad essa preposti.

Ora, quando da noi si parla del sistema regionale, non si pensa nemmeno lontanamente a disconoscere la necessità dei fini generali, unitari che lo Stato deve, conformemente alla sua essenza, determinare e perseguire con fermezza e continuità nell'interesse supremo di tutta la Nazione; ma ci si vuole riferire ai mezzi, ai congegni più adeguati per raggiungerli meglio e più speditamente, con minore logorio di forze e con la loro più fattiva cooperazione e quindi con maggior rendimento.

Il sistema regionalistico è un mezzo al fine: la regione come ente intermedio fra lo Stato ed i comuni, deve assolvere questo compito precipuo di valorizzazione delle forze locali nel quadro e nell'interesse dello Stato in generale.

§ 3.

Passiamo a parlare delle quattro diverse soluzioni intese a risolvere il problema regionalistico.

1. — La soluzione più radicale sarebbe quella del ricorso al sistema federale, il quale porterebbe — almeno secondo i sistemi classici, come quello degli Stati Uniti d'America — all'elevazione delle Regioni al rango di « Stati membri » di uno Stato federale.

La maggioranza della Sottocommissione si è manifestata decisamente contraria a tale soluzione.

Senza scendere a particolari, basterà osservare che il sistema federale condurrebbe ad

(1) L. Sturzo, *Op. cit.*, pag. 135.

Lo stesso Vitta, che si professa decisamente avverso alla costituzione della Regione anche come semplice ente amministrativo, dichiara che a ciò è indotto da motivi di ordine scientifico ed amministrativo, e non da motivi politici, dal timore cioè che il riconoscimento delle Regioni comprometterebbe l'unità politica dello Stato: « ... dichiaro francamente che un pericolo all'unità nazionale per l'introduzione del regionalismo non mi sembra serio... » (Vitta, *Op. cit.*, pag. 130).

una netta trasformazione o ad una disintegrazione, almeno temporanea, della struttura dello Stato, e che pertanto non sembra corrispondere alle svariate esigenze del nostro Paese, non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato (timore che il relatore personalmente ritiene eccessivo per la considerazione che l'unità è ormai nel cuore di tutti e che perciò può considerarsi capace di resistere a qualsiasi pericolo) (1), ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regioni sarebbero portate ad esercitare a titolo di sovranità, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere di intralcio a quell'unità di direttive e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente, specie per l'elaborazione e l'attuazione del programma o dei programmi di ricostruzione economica e di riforme sociali.

I motivi che spingono ad escludere la soluzione federalistica valgono, e a molto maggior ragione, per escludere qualsiasi sistema confederale.

* * *

Le altre tre soluzioni del problema regionalistico sono impostate su un piano diverso, che non fa luogo ai timori e pericoli suaccennati.

2. — Cominciamo con la soluzione più blanda, o comunque meno lontana dal criterio informatore del sistema amministrativo attuale.

Essa consiste nel ricorrere al decentramento burocratico o gerarchico, col trasferimento di determinate attribuzioni dello Stato dai suoi organi centrali ad altri suoi organi locali, e, nel caso nostro, ad organi che avrebbero sede nella Regione.

Si eviterebbe così di portare gli affari locali avanti ai Ministeri o ad altri organi centrali. Tali affari verrebbero trattati e decisi nell'ambito della Regione, con più larga possibilità di indagine diretta ed immediata, e quindi con maggior conoscenza di causa e rapidità, e per ciò con minore perdita di tempo, con minore dispendio e più sodisfazione degli interessati. Le stesse amministrazioni centrali se ne avvantaggerebbero per la decongestione e la conseguente semplificazione del loro apparato attuale.

È, in sostanza, il sistema proposto nel 1861 dal Minghetti, nel primo dei due suaccennati progetti di legge, consistente, siccome si è detto, nell'istituzione nel capoluogo di ogni Regione di un Governatore chiamato ad esercitare *in loco* le funzioni di spettanza del Ministro dell'Interno e le funzioni di quegli altri Ministeri che gli venissero in prosieguo di tempo specificatamente delegati.

A tale sistema si orientò qualche misura isolata e di efficacia temporanea, come quella adottata con una legge del 1896 per l'istituzione di un Commissario civile in Sicilia, e qualche altra di natura permanente, come quella relativa ai Provveditorati regionali delle opere pubbliche, e, per una materia più specifica e limitatamente ad una zona determinata, l'altra relativa al Magistrato per le acque nelle provincie venete e di Mantova.

Applicazione ben più vasta ed organica del principio informatore del sistema si è avuta di recente, nel 1944, con la creazione, rispettivamente, per la Sardegna e la Sicilia, di un Alto Commissariato con competenze vastissime comprendenti le attribuzioni delle Amministrazioni centrali escluse soltanto quelle di qualche Ministero (giustizia, guerra, marina e aeronautica) ed altre attinenti ad alcuni servizi considerati di importanza assolutamente nazionale e da riguardare conseguentemente in modo uguale come attinenti soltanto alla competenza degli organi centrali dello Stato.

Il sistema corregge indubbiamente taluni inconvenienti più gravi dell'accentramento, in quanto permette, siccome si è detto, ai funzionari preposti ai vari servizi di trattare le pratiche con una informazione più diretta e con maggiore rapidità di quanto non sia consentito ai funzionari del centro; ma non è ritenuto adeguato e non dà l'aspettata sodisfazione alle aspirazioni del regionalismo, per la ragione anzitutto che i funzionari che debbono trattare le pratiche e decidere sono sempre funzionari del potere centrale tenuti a seguirne gli ordini e le direttive.

I quali ordini e direttive sono generalmente improntate alla visione troppo rigida ed uniforme di tutto l'insieme, e possono per ciò non tenere conto o non tenere nel debito conto le particolari condizioni delle Regioni ed i conseguenti particolari interessi di esse, possono cioè non tenere conto di quei fattori locali, che per le esigenze regionalistiche, vanno con particolare cura riguardati.

Ma c'è di più. Col semplice decentramento burocratico si lasciano quasi ignorate e lontane dall'Amministrazione regionale le energie locali e gli stessi uomini migliori, la cui partecipazione agli affari pubblici delle Re-

(1) Vedi in questo senso A. C. Jemolo, *Il decentramento regionale*, pag. 15.

gioni sarebbe sommamente utile, perchè nessuno può come loro conoscerne gli interessi e le aspirazioni e compenetrarsene e per ciò condurre gli affari con maggiore cura. passione e senso di responsabilità.

Per lo ché il suddetto sistema, per quanto rappresenti già un passo notevole per sgretolare l'accentramento, non arriva a dare sodisfazione a tutte le esigenze regionali.

3. — L'altra soluzione che può darsi al problema del regionalismo è quella del decentramento istituzionale, autarchico, del trapasso cioè di attribuzioni dello Stato non a suoi organi locali, ma ad enti morali locali, ad enti cosiddetti autarchici, che assumano quelle attribuzioni come rientranti nei loro scopi e che li perseguano con propri organi elettivi, con propri mezzi, e, salvo i controlli, liberamente sotto la propria responsabilità.

È il sistema che, per quanto in misura limitata, aveva proposto nel 1861 il Minghetti nel secondo dei progetti di legge sopra indicato, e che sostanzialmente è stato di recente (1945) adottato per la Valle di Aosta con l'emanazione di un « ordinamento amministrativo » (approvato con decreto legislativo luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 settembre 1945, n. 113); qualche disposizione del quale (articolo 13) può però considerarsi (è bene notarlo) al di fuori del quadro del decentramento amministrativo, in quanto prevede che talune materie da precisare ulteriormente « potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti ».

La costituzione della Regione in ente autarchico rappresenta un ulteriore e deciso passo verso le aspirazioni del regionalismo, ma non arriva a sodisfarlo appieno giacché, mentre porta gli elementi locali alla gestione degli affari della Regione, non dà loro alcuna, sia pur limitatissima, facoltà legislativa e lascia d'altra parte la Regione nella stessa situazione giuridica degli altri enti locali, come questi rientrante nella categoria delle persone giuridiche di carattere amministrativo, e come questi soggetta a subire modificazioni nel proprio *status* in forza di una semplice legge di carattere ordinario.

4. — Veniamo alla terza soluzione alla quale potrebbe ricorrersi all'infuori del sistema federale.

È opportuno delinearne prima le linee fondamentali generali. Ci soffermeremo poi, nella seconda parte della relazione, sulle questioni particolari e sulle modalità diverse di applicazione, e quindi sui dispareri, a cui la sua adozione in via di massima può dar luogo.

La caratteristica saliente della terza soluzione consiste nella ulteriore elevazione dello *status* della Regione da ente amministrativo ad ente dotato di funzioni che le fanno assumere rilievo e portata di carattere costituzionale.

Oltre a tutte le attribuzioni degli enti autarchici, la Regione verrebbe ad avere – infrà i limiti, s'intende, della Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato – una potestà legislativa primaria e di integrazione limitatamente a talune materie di stretto o di prevalente interesse locale.

La competenza per l'emanazione di queste norme giuridiche sarebbe affidata ai rappresentanti della popolazione della Regione, a coloro cioè che ne conoscono personalmente e con immediatezza i bisogni e che per ciò possono compenetrarsene meglio e più di qualsiasi oculata Assemblea legislativa centrale.

Naturalmente non si tratterebbe di quel semplice potere regolamentare che spetta a tutti gli enti autarchici, ma di una superiore potestà normativa, della potestà di emanar norme giuridiche con efficacia di leggi formali, sia pur con le modalità e le cautele determinate dalla costituzione, e limitatamente alla sfera circoscritta da essa prefissata (punto quest'ultimo che si presenta – è bene notarlo fin d'ora – particolarmente delicato, a causa dei dispareri che insorgono circa il quantitativo maggiore o minore di materie da affidare alla competenza legislativa primaria o di integrazione della Regione) (1).

Si aggiunga che a garanzia dei diritti attribuiti alla Regione si dovrebbe stabilire che essi non possono venire modificati da una semplice legge ordinaria ma soltanto da una legge di natura costituzionale; per il che la Regione sarebbe facultata ad avanzare ricorso avanti alla Corte Costituzionale, anche rispetto a leggi dello Stato che per avventura violassero la sfera della sua competenza esclusiva.

---

(1) È qui opportuno fare rilevare che — ove la competenza legislativa da attribuire alla Regione fosse contenuta in limiti molto ristretti — la differenza fra questa terza e la seconda soluzione configurabili all'infuori del federalismo, la differenza cioè fra decentramento amministrativo autarchico ed autonomia regionale si ridurrebbe, CONCRETAMENTE, a poco.

Da questi accenni alla caratteristica fondamentale del sistema in discussione risulta che con esso non si è più nel quadro del « decentramento », sibbene in quello dell'« autonomia » con portata di carattere costituzionale, in quanto la Regione è investita di « diritti propri » e particolarmente di quel diritto di legislazione vera e propria, sia pur limitata ed eventualmente limitatissima, che non è riconosciuto ad alcun ente di carattere amministrativo; « diritti propri » non modificabili con legge ordinaria e garantiti con un'azione esperibile avanti alla Corte Costituzionale (1).

* * *

Nelle circostanze attuali, data la situazione del Paese in generale e di talune Regioni in particolare, il sistema dell'autonomia regionale potrebbe, in grazia alla sua elasticità, riuscire particolarmente adatto per andare incontro alle diverse e complesse esigenze che vanno prese in considerazione.

Esso infatti si presta, senza disintegrare od incrinare l'unità politica dello Stato, a venire applicato in misura più o meno estesa, con l'attribuzione cioè al nuovo ente di potestà maggiori o minori a seconda la valutazione discrezionale del potere costituente dello Stato (2). E si presta inoltre (vantaggio questo niente affatto trascurabile, ma anzi di primo piano) ad essere applicato in modo elastico, sì da andare incontro alle peculiari esigenze delle varie Regioni, e particolarmente di quelle che per ragioni storiche e per speciali condizioni attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi.

Si intende accennare alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige.

Una tale possibilità di graduare in modo diverso, in base alle diverse necessità, l'attribuzione dei poteri di autonomia, porterebbe a riorganizzare lo Stato in maniera differenziata e tale da costringere ad abbandonare quel tipo strutturale uniforme, che corrisponde al sistema adottato in Italia dal momento stesso dell'unificazione, e fors'anche alle correnti dottrinali e politiche tuttora prevalenti.

Ma la situazione è tale che non appare possibile il mantenimento di un criterio uniforme.

La Valle d'Aosta ha già il suo « Ordinamento »; e la Sicilia il suo « Statuto », che doveva essere esteso anche alla Sardegna e che non le fu esteso soltanto perché nell'ambiente politico sardo si ritenne che lo Statuto dovesse prima venire esaminato e deliberato dalla propria Consulta regionale. L'Assemblea Costituente è chiamata a coordinare lo Statuto della Regione siciliana con la nuova Costituzione dello Stato.

È certo che la condizione giuridica che verrà attribuita alla Sardegna non sarà inferiore, quanto a somma di funzioni e di poteri, a quella della Sicilia.

D'altra parte è possibile che non si ritenga opportuno estendere a tutte le Regioni l'integrale ordinamento giuridico che corrisponde alle peculiari condizioni ed esigenze delle due Isole.

Ancora. La sistemazione complessa del Trentino-Alto Adige presenta problemi così speciali che richiederanno una propria soluzione, sicuramente e necessariamente diversa da quella delle altre Regioni in generale.

Cosicché appare evidente l'impossibilità di istituire un tipo rigidamente uniforme con l'attribuzione di un identico *status* a tutte le Regioni. Alcune di esse avranno una somma di attribuzioni maggiore o comunque diversa da quella delle altre.

L'organizzazione regionale non potrà quindi, tenendosi conto della situazione particolare delle quattro Regioni suindicate, che risultare differenziata. Ma qui siamo al modo diverso di applicazione del sistema, che in via di principio potrebbe naturalmente venire applicato in modo uniforme a tutte le Regioni.

Ora, si è appunto perché si presta ad essere applicato in modo diverso – uniforme o differenziato – che il sistema appare estremamente vantaggioso.

§ 4.

Per completare dal punto di vista generale la valutazione dell'istituto dell'autonomia regionale è utile soffermarsi sul dubbio o sul-

(1) Vedi per una più ampia trattazione dell'argomento nel campo del diritto comparato il nostro studio: *Autonomia regionale e federalismo* (*Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*), Roma, 1944.

(2) Il che, in conseguenza, dà la possibilità, siccome abbiamo rilevato nella nota precedente, di ridurre concretamente di molto la differenza — che teoricamente potrebbe prospettarsi come profonda — fra questo sistema dell'autonomia regionale e l'altro del decentramento autarchico.

Vedi appresso (§ 4) le ragioni per cui l'autonomia regionale differisce profondamente dal federalismo.

l'esitazione manifestata da coloro i quali temono che l'adozione di questo istituto possa portare all'instaurazione di una forma di federalismo, anche soltanto larvato o mascherato.

Il pericolo non sussiste, non solo perché nel sistema regionale alcuni istituti si comportano diversamente che nella federazione, ma anche e principalmente perché diversa ne è la genesi e più ancora la stessa essenza per quanto si attiene al principio fondamentale della sovranità.

Basterà qui notare che lo Stato federale si costituisce in modo pattizio per volontà degli Stati, che prima erano completamente indipendenti e che all'atto dell'unione fra di loro si trasformano in Stati membri, attribuendo alla federazione funzioni e poteri per materie esplicitamente determinate, e ritenendo per sé la piena competenza su tutte le altre materie, a titolo originario di sovranità.

Se poi nella vita degli Stati federali avviene che questi aumentano l'insieme delle loro competenze, sia in virtù della semplice prassi costituzionale che in base a norme già segnate o aggiunte nella Costituzione, ciò non significa altro che la tendenza generale si afferma nel senso di riduzione delle materie di spettanza degli Stati membri (riduzione che avviene sempre in certi limiti, perché, se fosse completa, lo Stato federale cesserebbe di essere tale per trasformarsi in un altro tipo di Stato).

In ogni caso, fino a quando la federazione esiste, gli Stati membri continuano, per le materie che restano nella loro competenza, ad essere o a considerarsi investiti della sovranità o comunque di un diritto di imperio originario, al quale non avevano espressamente rinunziato nel momento in cui, in virtù della loro volontà sovrana, erano addivenuti alla creazione della federazione con l'attribuzione ad essa, siccome si è detto, di funzioni e poteri esplicitamente determinati.

* * *

Completamente diversa è la situazione dello Stato organizzato sulla base delle autonomie politiche regionali. Un tale Stato non ha carattere pattizio, in quanto non sono le Regioni che costituiscono lo Stato, ma è esso che crea le Regioni come enti dotati di autonomia politica, ed è esso che stabilisce quali debbano essere in concreto le funzioni ed i poteri delle Regioni. Queste possono esprimere le proprie richieste e far pesare la propria forza politica perché vengano accolte; ma è lo Stato che decide.

Ancora. Vero è che i diritti attribuiti dallo Stato alla Regione diventano « diritti costituzionali propri » di questa, garantiti in modo più efficace che i diritti di tutti gli enti autarchici in genere; ma restano diritti che lo Stato ha attribuito alla Regione, ma che domani, con la procedura prestabilita per le norme di carattere costituzionale, potrebbe anche modificare, in seguito ad una valutazione diversa dei fattori preesistenti o alla presa in considerazione di fattori sopravvenuti; valutazione che farà col suo criterio, tenendo bensì conto degli interessi della Regione, ma in vista degli interessi generali della Nazione.

* * *

Si è che lo Stato resta sovrano, l'unico sovrano, e che le Regioni non possono mai, per quanto estesi siano i poteri ad esse attribuiti, invocare alcun titolo di sovranità e mettersi al livello degli Stati membri dello Stato federale. La differenza fra questi e le Regioni resterà sempre notevole. Non c'è quindi alcun pericolo che l'autonomia politica regionale sbocchi in un federalismo, anche soltanto larvato.

Indubbiamente, dall'adozione del sistema suddetto inconvenienti potrebbero nascerne qualora i dirigenti di una Regione si indirizzassero per avventura verso una politica di gretto ed astioso particolarismo e di contrasto sistematico con le generali direttive politico-economico-sociali dello Stato.

Ma a tali inconvenienti è possibile, per quanto è consentito in questo campo in cui giuocano prevalentemente le forze politiche, porre giuridicamente rimedio adottando un ben congegnato ed elastico sistema di rapporti fra gli organi della Regione e quelli dello Stato, che permetta anche preventivamente di impedire od attenuare l'insorgere di frizioni e contrasti, e che in definitiva consenta di superarli e rapidamente risolverli col ricorso, sia da parte della Regione che da parte dello Stato, ad una Corte Costituzionale.

§ 5.

La seconda Sottocommissione per la Costituzione, dopo la discussione generale svoltasi per la durata di cinque lunghe e laboriose sedute, ha approvato alla quasi unanimità il seguente ordine del giorno proposto dall'onorevole Piccioni:

« La seconda Sottocommissione, presa in esame la questione delle autonomie locali,

sulla cui larga attuazione si è trovata concorde per il rinnovamento democratico e sociale della Nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura;

riconosciuta la necessità di dar luogo alla creazione, sancita dalla nuova Costituzione, dell'ente regione (persona giuridica territoriale):

a) come ente autarchico (cioè con fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini);

b) come ente autonomo (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato);

c) come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive;

d) come ente dotato di autonomia finanziaria;

demanda ad una propria sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, tenute presenti le premesse suindicate, le situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige) e gli altri criteri informatori risultati dall'ampia discussione svoltasi in seno alla Sottocommissione ».

Nella seconda parte della relazione saranno illustrate, siccome dicemmo in principio, le singole disposizioni nelle quali questa soluzione di massima va concretata.

II

PARTE SPECIALE (1)

La seconda Sottocommissione per la Costituzione, alla fine della discussione generale sul problema dell'autonomia delle Regioni, affidò ad un proprio Comitato, composto degli onorevoli Ambrosini, Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti e Zuccarini, l'incarico di formulare un progetto di ordinamento regionale sulla base dell'ordine del giorno dell'onorevole Piccioni, che la Sottocommissione aveva approvato a conclusione di quel primo stadio dei suoi lavori.

Dopo di aver proceduto alla costituzione del suo ufficio di presidenza, il Comitato di redazione diede incarico al relatore onorevole Ambrosini di approntare un primo schema di progetto.

Nell'assolvere a tale compito il relatore cercò di attenersi obbiettivamente alle direttive fondamentali affermate nell'ordine del giorno suddetto, tenendo presente l'ampia discussione svoltasi nel seno della Sottocommissione, e prospettando con « varianti » da lui stesso formulate per taluni articoli relativi a punti molto controversi (come quello della sorte delle Provincie e l'altro dei rapporti fra Regione e Stato specie in riferimento alla legislazione regionale) la possibilità delle diverse soluzioni, in modo da riflettere, quanto più era possibile, le tendenze diverse manifestatesi nella Sottocommissione.

Al progetto presentato dal relatore seguirono gli emendamenti proposti dall'onorevole Grieco e due altri progetti, uno dell'onorevole Zuccarini ed uno dell'onorevole Lami Starnuti.

Ma — mentre il progetto dell'onorevole Lami Starnuti era dal punto di vista strutturale impostato su uno schema simile a quello del relatore — salvo, siccome sarà detto appresso, le divergenze di merito relativamente ad alcuni istituti, il progetto dell'onorevole Zuccarini era impostato su un altro piano, in quanto poneva come sustrato ed elemento primo da pigliare in considerazione per la riforma dell'organizzazione dello Stato non la Regione, ma il Comune. Avviso diverso da quello dell'onorevole Zuccarini manifestarono gli altri commissari, ritenendo che dovesse partirsi dalla Regione per realizzare l'auspicata riforma.

Dopo approfondito esame, su proposta degli onorevoli Lussu e Grieco, il Comitato decise di procedere nei suoi lavori sulla base del progetto Ambrosini.

Si riportano qui appresso, nell'ordine progressivo del progetto, gli articoli approvati dal Comitato con i relativi emendamenti ed aggiunte e con l'indicazione del disparere insorto fra i Commissari per taluni istituti fondamentali.

L'esposizione dei motivi sarà breve, non solo per l'urgenza di portare alla Sottocommissione i risultati del lavoro del Comitato, ma anche perchè i punti più controversi erano già stati dibattuti durante la discussione generale nella Sottocommissione.

(1) Questa parte speciale della relazione, che per l'urgenza di sottoporre il progetto completo alla Sottocommissione è stata mantenuta in limiti schematici, sarà integrata da un'illustrazione più ampia dei singoli articoli dopo l'esame della Sottocommissione. Essa è stata approvata all'unanimità dai commissari presenti l'8 novembre alla seduta del Comitato.

LA REGIONE E LE SUE ATTRIBUZIONI

Sull'articolo 1 relativo alla ripartizione del territorio della Repubblica in Regioni tutti i commissari si trovarono d'accordo.

I dispareri sorsero a proposito dell'articolo 2, sulla condizione giuridica da attribuire all'Ente regione.

Nello schema elaborato dal relatore, questa veniva configurata come un ente autonomo dotato di poteri propri, superiori a quelli degli enti autarchici, con lo *status* cioè non di ente amministrativo, ma di ente che in ragione delle funzioni attribuitegli, e particolarmente di una certa potestà legislativa, assumeva rilievo e portata di carattere costituzionale, pur restando sempre « nel quadro della unità politica dello Stato ».

La concreta condizione giuridica delle Regioni, cioè l'insieme dei loro « diritti propri », doveva essere di massima quella fissata nel testo stesso della Costituzione.

La seconda parte dell'articolo 2 prevedeva la possibilità di attribuire con statuti speciali a talune Regioni, in vista della loro situazione particolare, una condizione giuridica diversa.

L'onorevole Lami Starnuti nel suo progetto configurava la Regione come ente autarchico e le attribuiva per diverse materie (articolo 12) « la potestà normativa per l'attuazione delle leggi dello Stato in conformità alle speciali esigenze locali ».

L'onorevole Grieco d'altra parte, nelle sue proposte di emendamenti al progetto Ambrosini, distingueva due categorie di Regioni: una, quella delle Regioni in generale, alle quali avrebbe dato, come l'onorevole Lami, soltanto lo *status* di enti autarchici; e l'altra, composta della Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, alle quali arrivava ad attribuire una condizione giuridica speciale di autonomia.

Per la chiarezza è bene riportare i due emendamenti proposti dall'onorevole Grieco ai primi due articoli del progetto del relatore:

Art. 1. « Il territorio dello Stato è ripartito in Regioni autonome, Regioni e Comuni ».

Art. 2. « Sono Regioni autonome la Sicilia, la Sardegna, la Val d'Aosta, il Trentino-Alto Adige.

« Alle Regioni autonome sono attribuite condizioni giuridiche speciali, nel quadro dell'unità territoriale dello Stato, stabilite da leggi costituzionali (statuti delle Regioni autonome) ».

Art. 2-bis. « Le Regioni sono costituite in enti autarchici... ».

In senso contrario ai tre sistemi precedenti si pronunziarono gli onorevoli Lussu e Zuccarini, i quali, partendo da una concezione più spinta del regionalismo, non solo respingevano le soluzioni degli onorevoli Lami Starnuti e Grieco, ma ritenevano inadeguata anche quella del progetto Ambrosini, e per ciò prospettavano la necessità di attribuire alla Regione diritti maggiori di quelli previsti in tale progetto.

Dopo lunga discussione, il Comitato decise a maggioranza di adottare il sistema, in sostanza intermedio, proposto dal relatore con l'articolo 2. L'unico comma di questo articolo fu diviso in due, indicandosi tassativamente nel secondo comma le Regioni (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige) alle quali « sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia ».

Alcuni commissari votarono contro l'indicazione tassativa di queste quattro Regioni, adducendo che tale indicazione precludeva ad altre Regioni, che fossero già o che venissero a trovarsi appresso in una situazione particolare diversa da quella della altre Regioni in generale, la possibilità di conseguire una propria « forma e condizione particolare di autonomia ».

* * *

La divergenza di vedute, che si era avuta riguardo all'articolo 2 del progetto del relatore, continuò e si manifestò più concretamente riguardo agli articoli 3 e 4, che si riferiscono alla potestà legislativa della Regione, al punto cioè maggiormente controverso.

L'articolo 3 tratta di una potestà legislativa diretta attribuita per determinate materie alla Regione, coi limiti e le cautele di cui faremo presto cenno.

L'articolo 4 tratta di una « potestà legislativa *di integrazione* delle norme direttive e generali emanate con leggi dello Stato ».

Il progetto dell'onorevole Lami Starnuti, siccome si è detto, riconosceva alla Regione soltanto « la potestà normativa per l'attuazione delle leggi dello Stato ».

Nel sistema proposto dall'onorevole Grieco si ammetteva anche la potestà legislativa di « integrazione ». L'articolo da lui formulato in proposito corrisponde sostanzialmente all'articolo 4 del progetto del relatore. Esso infatti dice: « La Regione ha potestà legislativa *di integrazione* delle norme direttive e generali emanate con leggi dello Stato per le materie di sua competenza ed ogni volta ciò sia

espressamente dichiarato nelle leggi dello Stato ».

L'onorevole Zuccarini d'altra parte proponeva nel suo progetto (§ 29) che all'Assemblea regionale si attribuisse « la legislazione esclusiva su tutte le materie che la legge costituzionale non abbia già riservato all'Amministrazione generale dello Stato ».

Esaminando i suddetti vari sistemi, il relatore notò che poteva farsi pregiudizialmente una differenziazione fondamentale fra quello di più spinto regionalismo proposto dall'onorevole Zuccarini ed assecondato in generale dall'onorevole Lussu, e gli altri tre sistemi rispettivamente proposti dagli onorevoli Ambrosini, Lami Starnuti e Grieco.

Illustrando lo spirito e la portata dell'articolo 3 del suo progetto, il relatore fece rilevare che la potestà legislativa, che nelle materie di carattere strettamente regionale si attribuirebbe al nuovo Ente, non intaccherebbe né diminuirebbe in alcun modo la potestà superiore e l'interesse generale dello Stato, non solo per la ristrettezza delle materie e la loro importanza meramente locale, ma anche per i limiti di portata più generale che si pongono all'esercizio di siffatta potestà legislativa e per i correttivi previsti per infrenare l'eventuale azione dell'Assemblea regionale che straripasse dai limiti della sua competenza o che in altro modo apportasse una lesione all'interesse delle altre Regioni o dello Stato.

L'articolo 3 infatti diceva tassativamente che la Regione ha nelle materie determinate la potestà legislativa diretta « in armonia coi principi della Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali »; formula alla quale lo stesso relatore propose, per rendere più chiara la disposizione e per differenziarla nel contempo più decisamente da quella dell'articolo 4, la seguente variante: « ... in armonia con la Costituzione e coi principî fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi delle altre Regioni e dello Stato ».

Inoltre l'articolo 13 del progetto (attuale articolo 12) prevedeva in determinati casi l'intervento del Governo rispetto all'esercizio della potestà legislativa dell'Assemblea regionale.

Dopo una lunga discussione fu proposta da alcuni commissari la fusione degli articoli 3 e 4 sotto la dizione dell'articolo 4, fu proposta cioè in concreto la soppressione dell'articolo 3.

Il Comitato a maggioranza respinse la proposta, e mantenne l'articolo 3, passando in seguito all'esame delle singole materie previste in questo articolo, per ognuna delle quali procedette a specifica votazione.

Sull'articolo 4 non vi furono contrasti, avendone accettato il principio, come avanti è stato detto, anche l'onorevole Grieco. Mantenne la sua riserva l'onorevole Lami Starnuti.

Gli articoli 5 e 6 del progetto – riguardanti rispettivamente la facoltà della Regione di proporre disegni di legge al Parlamento nazionale e la sua funzione consultiva relativamente ai provvedimenti governativi o ai disegni di legge che la interessino particolarmente – furono fusi dal Comitato in un unico articolo. Dal testo primitivo dell'articolo 5 venne soppressa la seconda parte che prevedeva altresì la facoltà della Regione di inviare un proprio rappresentante avanti al Parlamento per illustrare i disegni di legge dei quali avesse preso l'iniziativa.

L'articolo 6 (7 del progetto), relativo alla funzione amministrativa della Regione « riguardo alle materie di propria competenza legislativa diretta ed integrativa, ed in quelle altre materie che sono di competenza dello Stato, e che lo Stato affidi ad essa per l'esecuzione, in conformità ad un principio di largo decentramento che sarà particolarmente determinato dalla legge », fu approvato all'unanimità.

L'articolo 8 – che affermava il principio della partecipazione della Regione alla formazione della seconda Camera – fu soppresso, dovendosi regolare la materia nel capitolo della Costituzione specificamente dedicato a tale Camera.

L'articolo 8 (9 del progetto) – che nella sua prima parte adotta il sistema dell'autonomia finanziaria della Regione « coordinata con la finanza dello Stato e dei Comuni secondo le norme che saranno stabilite da una legge di natura costituzionale » – fu approvato a maggioranza. Alcuni commissari votarono contro il « coordinamento » ritenendo che questo ferisse il principio dell'autonomia. Maggiori consensi riscosse la seconda parte dell'articolo 9 proposta dagli onorevoli Codacci-Pisanelli ed Einaudi come aggiunta alla prima parte dello stesso articolo e come completamento di quell'inciso della prima proposizione dell'articolo 3 nel quale si dice che la potestà legislativa della Regione deve esplicarsi « ... nel rispetto degli interessi nazionali ».

Con l'aggiunta proposta dagli onorevoli Codacci-Pisanelli ed Einaudi ed approvata dal Comitato, si previene la possibilità che tale principio possa essere menomato dalla Regione nel campo tributario, disponendosi che non potranno essere istituiti dazi di importazione, di esportazione o di transito fra una Regione e l'altra, né essere presi provvedimenti che ostacolino la libera circolazione interregionale ».

ORGANI DELLA REGIONE

Gli articoli 9, 10 e 11 (10, 11 e 12 del progetto) – relativi agli organi della Regione (Assemblea regionale, Deputazione e Presidente regionale) e alle loro rispettive funzioni – furono approvati con lievi modifiche di forma, chiamandosi « Deputazione » e non « Giunta » l'organo esecutivo, e procedendosi alla soppressione della seconda parte del secondo comma dell'articolo 12, nella quale si attribuiva espressamente alla Giunta « la potestà regolamentare », e della seconda parte dell'ultimo comma, nella quale si affermava espressamente il principio che il Presidente ed i membri della Giunta o Deputazione « debbono dimettersi collettivamente o singolarmente nel caso che questa (l'Assemblea regionale) voti una mozione di sfiducia nei riguardi dei singoli assessori o della Giunta nel suo complesso ».

La maggioranza del Comitato ritenne che queste due norme fossero implicite nel sistema e che perciò non occorresse dettarle espressamente.

Riguardo alla formazione dell'Assemblea regionale (articolo 9, primo comma, n. 1), il Comitato adottò a maggioranza il principio che essa dovesse venire eletta col sistema unico del suffragio universale, uguale, diretto e segreto e non con un sistema misto risultante da questo tipo di suffragio e dall'altro basato sulla rappresentanza professionale.

I pareri furono discorsi anche in riguardo al Presidente regionale.

Con un emendamento all'articolo 10, primo comma, n. 2 del progetto (attuale articolo 9), l'onorevole Grieco aveva proposto che le due cariche di Presidente dell'Assemblea e di Presidente della Regione fossero cumulate nella stessa persona: « Il Presidente dell'Assemblea è Presidente della Regione ». Il Comitato decise a maggioranza di mantenere il sistema del progetto, della divisione cioè delle due cariche.

RAPPORTI FRA REGIONE E STATO

A lungo dibattito diede luogo l'argomento trattato nell'articolo 12 (13 del progetto) dell'esercizio cioè della potestà legislativa della Regione e dell'interferenza dello Stato in garanzia dell'interesse delle altre Regioni e della Nazione in generale.

Rendendosi conto della estrema delicatezza dell'argomento e dell'opportunità di tener conto delle varie correnti chiaramente manifestatesi od anche soltanto genericamente affiorate durante la discussione generale nel seno della Sottocommissione, il relatore aveva nel primo tempo presentato nel suo progetto due sistemi diversi di soluzione, ed altri due ne aggiunse quando la questione venne in discussione nel Comitato. Ecco i tratti essenziali di tali proposte:

1. — I disegni di legge votati dall'Assemblea regionale debbono essere comunicati al Governo, e diventano legge se infra il mese da tale comunicazione il Governo, ritenendo che violino la Costituzione, non li abbia rimandati all'Assemblea regionale con le sue osservazioni. In tal caso i disegni di legge in questione possono essere ripresi in esame dall'Assemblea, e diventano leggi, se questa, respingendo le osservazioni governative, li approva nuovamente con una maggioranza qualificata. Resterebbe al Governo il diritto di ricorrere alla Corte Costituzionale per chiederne l'annullamento totale o parziale.

2. — I disegni di legge regionali debbono essere comunicati preventivamente al Governo, che può proporre degli emendamenti e in determinati casi opporre il suo veto, contro il quale l'Assemblea regionale ha il diritto di ricorrere alla Corte Costituzionale.

3. — Le norme legislative votate dall'Assemblea hanno bisogno, per diventare legge, della sanzione del Capo dello Stato. In caso di diniego della sanzione, l'Assemblea avrebbe il diritto di cui al numero uno, col connesso diritto del Governo di ricorrere alla Corte Costituzionale.

4. — Col quarto sistema si distingueva fra questioni di legittimità e quelle di merito, demandandosi le prime al giudizio della Corte Costituzionale e le seconde alla decisione del Parlamento.

Alle suddette soluzioni alternativamente prospettate dal relatore, si aggiunse la proposta dell'onorevole Grieco così concepita: « Nei casi di conflitto fra la Regione ed il Governo centrale l'esame della controversia sarà affidato ad una Commissione mista nominata in parte dalla Camera dei Deputati e

in parte dalla Regione interessata », e la proposta inoltre dell'onorevole Lami-Starnuti (articolo 22 del suo progetto) del seguente tenore: « Il Consigliere di Stato (cioè l'organo che secondo il progetto Lami rappresenta il Governo in ogni capoluogo di Regione) ha facoltà di chiedere alla Corte delle garanzie costituzionali l'annullamento delle norme regionali e comunali che fossero contrarie alla Costituzione o a una legge dello Stato ». Per la completa intelligenza della proposta dell'onorevole Lami è bene far notare, che egli attribuirebbe alla Regione, secondo avanti abbiamo detto occupandoci degli articoli 3 e 4, soltanto « la potestà normativa per l'attuazione delle leggi dello Stato in conformità alle speciali esigenze locali ».

Il Comitato esaminò attentamente i vari sistemi proposti, e decise alla fine di adottare il primo fra quelli presentati dal relatore, riducendo però la maggioranza qualificata che egli aveva proposto perché la nuova decisione dell'Assemblea regionale sui disegni di legge respinti dal Governo acquistasse valore definitivo. Nel progetto si richiedeva (ultima parte del secondo comma dell'articolo 12, 13 del progetto) che l'Assemblea approvasse nuovamente i disegni di legge in questione « con un numero di voti che raggiunga la maggioranza assoluta dei suoi componenti ed i due terzi dei votanti ».

Il Comitato decise che bastassero i voti della maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea, ritenendo eccessivo richiedere anche « i due terzi dei votanti ».

Su proposta dell'onorevole Codacci-Pisanelli fu aggiunto in fine dell'articolo 12 un comma col quale si dispone che « le leggi della Regione debbono essere inserite nella Raccolta ufficiale delle leggi e decreti dello Stato e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ».

Prima della chiusura dei lavori del Comitato il relatore domandò ai commissari se ritenessero opportuno ritornare su questo tormentato articolo 12, facendo presente che in caso affermativo avrebbe sottoposto al loro esame una nuova formula – più semplice ed elastica di quella già approvata – del seguente tenore:

« Le deliberazioni dell'Assemblea regionale, tranne le legislative, entreranno in vigore appena pubblicate nell'albo e nel Foglio ufficiale della Regione.

« Le deliberazioni legislative dovranno essere comunicate al Governo e diverranno leggi se il Governo, infra giorni... da tale comunicazione, non ne domanda la revisione o non ricorre alla Corte Costituzionale ».

Il Comitato decise a maggioranza di non apportare alcuna modifica al testo, già approvato, dell'articolo 12.

L'articolo 13 (14 del progetto) riguardante la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere in taluni casi l'Assemblea regionale, fu approvato a maggioranza.

Egualmente a maggioranza fu approvato l'articolo 14 (15 del progetto), che nei primi due commi si riferisce alla posizione del Presidente della Deputazione regionale come rappresentante del Governo per le materie di competenza dello Stato delegate alla Regione per l'esecuzione, e come rappresentante della Regione chiamato come tale a partecipare, con voto consultivo, al Consiglio dei Ministri quando siano in discussione argomenti di speciale interesse per la Regione, – e che negli ultimi due commi (3° e 4°) dispone l'istituzione nel capoluogo della Regione di un organo governativo, un Commissario del Governo, al quale verrebbe affidato l'esercizio delle funzioni politico-amministrative dello Stato non delegate alla Regione ed inoltre un potere di coordinamento per gli atti dell'Amministrazione regionale relativi alle materie dallo Stato delegate alla Regione.

L'articolo 14 adotta così un sistema misto, di coesistenza nella Regione: 1°) del Presidente della Deputazione, investito, oltre che della naturale rappresentanza della Regione, anche di quella del potere centrale dello Stato per le materie da questo delegate alla Regione per l'esecuzione; 2°) di un Commissario governativo per le funzioni non delegate alla Regione.

Il relatore aveva presentato i due sistemi in modo alternativo: nel suo progetto infatti i primi due commi dell'attuale articolo 14 costituivano un articolo autonomo, al quale si affiancavano, ma soltanto come varianti, le disposizioni degli attuali commi terzo e quarto, che nel progetto costituivano anch'essi un articolo autonomo, proposto in modo alternativo all'esame del Comitato.

I pareri dei commissari si manifestarono discordi. Alcuni propendevano per attribuire la rappresentanza del Governo interamente al Presidente della Deputazione.

L'emendamento presentato in proposito dall'onorevole Grieco diceva: « Il Presidente della Regione rappresenta il Governo centrale nella Regione ».

Altri Commissari ritenevano invece che fosse necessario istituire nella Regione un

rappresentante del Governo dotato di ampi poteri.

L'onorevole Lami-Starnuti nel suo progetto (articolo 21) proponeva: « In ogni capoluogo di Regione ha sede un Consigliere di Stato. Egli simboleggia la concezione unitaria della Repubblica; rappresenta il Governo; vigila sull'ordine pubblico; sovrintende agli uffici governativi nella Regione; comanda le forze di polizia dello Stato; sorveglia all'applicazione e al rispetto delle leggi ». Ai compiti del Consigliere di Stato previsti nell'articolo 21 se ne aggiungevano altri non meno importanti con la disposizione successiva dell'articolo 22 dello stesso progetto dell'onorevole Lami.

Nel contrasto tra i due sistemi – dell'attribuzione della rappresentanza del Governo: o al Presidente della Deputazione, o ad un Commissario governativo – il Comitato ritenne a maggioranza che fosse possibile conciliarli con la distinzione di una sfera diversa di rappresentanza da attribuire rispettivamente al Presidente regionale e al Commissario governativo; e finì in conseguenza per adottare un sistema misto, approvando i due testi dell'articolo 15 che il relatore aveva proposto in modo alternativo, e fondendoli in un solo articolo, l'attuale articolo 14.

Pure a maggioranza fu approvato l'articolo 15 (16 del progetto), che prevede la facoltà del Governo di segnalare all'Assemblea regionale l'opportunità di sostituire il Presidente della Deputazione nel caso che questi: « assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale o compia gravi e reiterate violazioni di legge ».

FONDO DI SOLIDARIETÀ FRA LE REGIONI

L'articolo 16 (17 del progetto), che nel testo originario prevedeva, « allo scopo di affermare la solidarietà fra le Regioni », la costituzione di una « Camera di compensazione », venne nella forma emendato con la soppressione di questa denominazione e con la precisazione che il fondo di solidarietà sarà istituito: « per i fini a cui una Regione non potesse provvedere con i propri mezzi »; ed in questa formulazione approvato all'unanimità.

PROVINCIE E COMUNI

Molto dibattuta fu la questione della sorte della Provincia (articolo 17: 18 del progetto).

Il Comitato decise a maggioranza che dovesse venire soppressa come ente autarchico e mantenuta come circoscrizione amministrativa di decentramento regionale, e che potesse procedersi ad una sua suddivisione in circoscrizioni minori, simili a quelle degli antichi circondari, « per l'attuazione di un ulteriore decentramento ». Decise inoltre, accogliendo la proposta dell'onorevole Uberti, che in ogni circoscrizione provinciale « sarà istituita una Giunta con i poteri che verranno stabiliti dalla legge ».

In merito alla formazione di questa « Giunta », l'onorevole Zuccarini proponeva che venisse composta da delegati dei Comuni, l'onorevole Lussu che fosse eletta dall'Assemblea Regionale, e l'onorevole Uberti che fosse nominata dai Comuni per delega della Regione.

Su questo punto non fu raggiunto l'accordo, e non venne per ciò indicato nell'articolo suddetto il modo di formazione della Giunta.

Riguardo ai Comuni il testo dell'articolo 18 (19 del progetto), fu lievemente modificato, dicendosi espressamente che essi sono enti autarchici « dotati di tutti i poteri necessari per l'adempimento delle funzioni ad essi spettanti per loro natura e per disposizione di legge ».

Alcuni commissari (gli onorevoli Lussu e Zuccarini) proponevano che i Comuni venissero qualificati, oltre che enti « autarchici », anche « autonomi »; ma gli altri commissari non accedettero a questa proposta. Il primo comma dell'articolo 18 venne approvato a maggioranza.

Su proposta dell'onorevole Lami-Starnuti appoggiata dall'onorevole Uberti, il Comitato decise all'unanimità che fosse opportuno affermare nel testo stesso della Costituzione il principio che: « soltanto la volontà delle popolazioni interessate potrà determinare la modificazione delle circoscrizioni comunali esistenti, o la creazione di nuovi Comuni ». (secondo comma dell'articolo 18).

Riguardo al controllo sugli atti della Regione e degli enti locali compresi nel suo ambito (articolo 19), il Comitato ritenne a maggioranza che dovesse limitarsi alla legittimità, facendosi luogo ad un controllo di merito soltanto per le deliberazioni « che impegnino il bilancio dell'ente oltre i cinque anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie »; al quale controllo di merito non dovrebbe però procedersi quando il corpo deliberante decidesse « di sottoporre la deliberazione a *referendum* popolare ». Il *referendum* dovrebbe poi essere obbligatoriamente indetto quando venisse richiesto da un

ventesimo degli elettori entro un mese dalla pubblicazione della deliberazione.

Nessun accordo il Comitato poté raggiungere sull'organo o sugli organi a cui demandare il controllo (articolo 20 del progetto) ritenendo alcuni commissari che fosse opportuno attenersi al sistema configurato nell'articolo 20 del progetto, di affidare cioè il controllo ad un organo « composto *in maggioranza* da elementi elettivi », – opinando altri (Zuccarini) che i membri di tale organo dovessero essere tutti elettivi, – e proponendo infine altri (Lami Starnuti e Lussu) di determinare nel testo della Costituzione l'organo primo chiamato a procedere a tale elezione: « Il controllo è esercitato da una Giunta eletta dall'Assemblea Regionale ».

Non riuscendosi a raggiungere un accordo, il Comitato decise di prospettare alla Sottocommissione le varie proposte.

NORME GENERALI

Diversi furono i pareri anche sul punto se fosse opportuno inserire in questa parte della Costituzione una norma sulla giustizia amministrativa da esplicarsi nella circoscrizione regionale, o se convenisse rinviare ogni deliberazione in proposito per attendere o rimettersi senz'altro alla soluzione di massima che la Sottocommissione adotterà quando tratterà del problema della giurisdizione in generale.

Il Comitato finì per pronunciarsi in senso favorevole al primo punto di vista, e votò a maggioranza l'articolo 20, col quale si propone l'istituzione nella Regione di una Corte di giustizia amministrativa, le cui decisioni sono impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato. Si prevede la possibilità che vengano istituite Sezioni della Corte in sede diversa dal capoluogo della Regione.

* * *

A maggioranza venne approvato l'articolo 21 con cui si stabilisce che lo statuto di ogni Regione sarà deliberato dalla rispettiva Assemblea regionale in armonia coi principî informatori degli articoli precedenti, e che dovrà essere sottoposto alla ratifica del Parlamento.

L'articolo 22 del progetto — riguardante l'elaborazione dello statuto di quelle Regioni, che a motivo della propria situazione particolare, richiedessero l'attribuzione di una particolare forma e condizione di autonomia — fu dalla maggioranza del Comitato ritenuto non necessario.

Sull'argomento delicato delle circoscrizioni regionali (articolo 22) pervennero al Comitato varie richieste di enti e di personalità qualificate per la costituzione di altre Regioni oltre le storiche: per il Salento distaccato dalla Puglia, per il Molise distaccato dagli Abruzzi, per l'Emilia distaccata dalla Romagna, per il Friuli distaccato dal Veneto.

In mancanza degli elementi necessari per una ponderata decisione in merito, il Comitato preferì attenersi al criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia, senza pronunziarsi sulle richieste suddette, nonostante alcuni commissari propendessero per l'accoglimento di alcune di esse, riservandosi espressamente di riproporle alla Sottocommissione.

Il Comitato d'altra parte credette opportuno di non precludere la possibilità di eventuali modificazioni, e per ciò approvò a maggioranza un articolo aggiunto (l'articolo 23), col quale si consente alle popolazioni interessate di chiedere, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra, e finanche l'erezione di una nuova Regione quando la relativa richiesta provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti. Le modificazioni suddette debbono però essere disposte con legge dello Stato, sentito il parere delle Regioni interessate.

NORME TRANSITORIE

Delle norme transitorie fu mantenuta dal Comitato, all'unanimità, quella dell'articolo 25 (attuale articolo 24) col quale si prevede l'attuazione graduale della proposta riforma regionale, disponendosi che il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni avverrà mediante decreti del Presidente della Repubblica per ogni ramo della pubblica amministrazione.

* * *

Data l'urgenza di presentare il progetto, rimase da decidere sull'altra norma transitoria relativa alla disciplina dell'Amministrazione locale nel periodo che intercorrerà fra l'entrata in vigore della Costituzione e quella della futura nuova legge sugli enti locali. Al riguardo l'onorevole Lami Starnuti aveva proposto l'articolo seguente:

« Sino a che non sia approvata la nuova legge sugli enti locali, saranno applicate le norme del regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1 e del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, sostituita all'Amministrazione provinciale l'Amministrazione regionale e sostituiti il Commissario del Governo e la Deputazione regionale al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa ».

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

II SOTTOCOMMISSIONE

ORDINAMENTO REGIONALE

SCHEMA DI PROGETTO ELABORATO DAL COMITATO DI REDAZIONE PER L'AUTONOMIA REGIONALE

AVVERTENZA. — *Il Comitato di redazione per le autonomie regionali, nominato dalla seconda Sottocommissione per la Costituzione, ha proceduto nei suoi lavori sulla base del progetto che il relatore onorevole Ambrosini aveva elaborato tenendo presenti l'ampia discussione svoltasi nel seno della Sottocommissione e l'ordine del giorno presentato alla fine dall'onorevole Piccioni ed approvato dalla Sottocommissione alla quasi unanimità.*

Si riportano qui appresso gli articoli approvati dal Comitato con i relativi emendamenti ed aggiunte.

In una breve relazione stampata a parte si dà conto degli emendamenti ed aggiunte al progetto Ambrosini presentati dall'onorevole Grieco, dei progetti degli onorevoli Zuccarini e Lami Starnuti, oltre che delle modifiche proposte dallo stesso relatore e dagli altri commissari durante i lavori del Comitato.

ART. 1.

Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni.

ART. 2.

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

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

ART. 3.

Compete alla Regione la potestà legislativa nelle seguenti materie, in armonia con la Costituzione e coi principî fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali:

agricoltura e foreste, cave e torbiere;
strade, ponti, porti, acquedotti e lavori pubblici;
pesca e caccia;
urbanistica;
antichità e belle arti;
turismo;
polizia locale urbana e rurale;
beneficenza pubblica;
scuole professionali;
modificazione delle circoscrizioni comunali.

ART. 4.

Compete alla Regione la potestà legislativa di integrazione delle norme direttive e generali emanate con legge dello Stato per le seguenti materie:

industria e commercio;
acque pubbliche ed energia elettrica;
miniere;
riforme economiche e sociali;
ordinamento sindacale;
rapporti di lavoro;
disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio;
istruzione elementare;
e per tutte le altre materie indicate da leggi speciali.

ART. 5.

Compete alla Regione la facoltà di proporre disegni di legge al Parlamento nazionale.

Il parere della Regione sarà richiesto dal Governo o dal Parlamento quando si tratti di provvedimenti o di disegni di legge che la interessino particolarmente.

ART. 6.

Spetta alla Regione l'amministrazione nelle materie di propria competenza legislativa ed in quelle altre materie che sono di competenza dello Stato, e che lo Stato affidi ad essa per l'esecuzione, in conformità ad un principio di largo decentramento che sarà particolarmente determinato dalla legge.

ART. 7.

(*Contemplava la partecipazione della Regione alla formazione della seconda Camera.* È stato sospeso *dovendosi regolare la materia nel capitolo specificamente dedicato a tale Camera*).

ART. 8.

La Regione ha l'autonomia finanziaria coordinata con la finanza dello Stato e dei Comuni secondo le norme che saranno stabilite da una legge di natura costituzionale.

Non potranno essere istituiti dazi di importazione, di esportazione o di transito fra una Regione e l'altra, né essere presi provvedimenti che ostacolino la libera circolazione interregionale.

CAPO II.

ORGANI DELLA REGIONE

ART. 9.

Sono organi della Regione:

1°) l'Assemblea regionale eletta a suffragio universale, uguale, diretto e segreto;

2°) la Deputazione ed il Presidente regionale eletti dall'Assemblea.

Il numero dei membri dell'Assemblea e della Deputazione sarà stabilito da una legge dello Stato.

ART. 10.

L'Assemblea regionale esercita la potestà legislativa che compete alla Regione e le facoltà di cui all'articolo 5, oltre quelle che le vengano conferite dalla legge.

Spetta all'Assemblea regionale l'esame e l'approvazione del bilancio della Regione.

ART. 11.

Il Presidente della Deputazione rappresenta la Regione. La Deputazione è l'organo esecutivo della Regione.

Il Presidente ed i membri della Deputazione sono responsabili della condotta della amministrazione di fronte all'Assemblea.

CAPO III.

RAPPORTI FRA REGIONE E STATO

ART. 12.

I disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale devono essere comunicati al Governo centrale. Essi acquistano valore di legge trascorso il mese da tale comunicazione, salvo il caso in cui il Governo, ritenendo che eccedano dai limiti di competenza della Regione o che contrastino con l'interesse nazionale o di altre Regioni, li rimandi, entro il termine suddetto, alla Assemblea regionale con le sue osservazioni.

I disegni di legge in questione possono essere ripresi in esame dall'Assemblea regionale e diventano senz'altro leggi, se questa, respingendo le osservazioni governative, li approva nuovamente con un numero di voti che raggiunga la maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Governo centrale può in questo caso ricorrere alla Corte Costituzionale per chiederne l'annullamento parziale o totale.

Le leggi della Regione devono essere inserite nella Raccolta Ufficiale delle leggi e decreti dello Stato e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 13.

Il Presidente della Repubblica potrà sciogliere l'Assemblea Regionale ove questa assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale ed in caso di gravi e reiterate violazioni della legge.

La dissoluzione deve essere disposta con suo decreto motivato, su parere conforme del Consiglio di Stato in adunanza generale.

In tal caso nomina un Commissario, il quale indirà le nuove elezioni entro tre mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di scioglimento dell'Assemblea.

ART. 14.

Il Presidente della Deputazione regionale rappresenta il Governo centrale nella Regione per le materie di competenza dello Stato che siano state delegate alla Regione per l'esecuzione.

Egli è chiamato a partecipare, con voto consultivo, al Consiglio dei Ministri quando siano in discussione argomenti di speciale interesse per la Regione.

Nel capoluogo della Regione il Governo centrale è rappresentato da un Commissario, il quale esercita le funzioni politico-amministrative dello Stato non delegate alla Regione.

Per gli atti dell'Amministrazione Regionale relativi a materie dallo Stato delegate alla Regione, il Commissario ne coordina l'opera in corrispondenza alle direttive generali che il Governo creda opportuno di emanare per tutte le Regioni.

ART. 15.

Quando il Presidente della Deputazione regionale assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale o compia gravi e reiterate violazioni di legge, il Governo centrale ha facoltà di segnalare il caso all'Assemblea regionale perché provveda alla sostituzione del Presidente.

Qualora l'Assemblea non provveda, il Presidente della Repubblica può ricorrere al provvedimento di dissoluzione a' sensi dell'articolo 13.

CAPO IV.

FONDO DI SOLIDARIETÀ FRA LE REGIONI

ART. 16.

Per i fini a cui una Regione non potesse provvedere con i propri mezzi, sarà istituito un fondo annuale, che verrà amministrato e ripartito da un Comitato composto di un rappresentante per Regione e presieduto da un rappresentante dello Stato.

La legge determinerà i criteri per la fissazione dei contributi delle Regioni e dello Stato al fondo e per la sua amministrazione e ripartizione.

CAPO V.

PROVINCIE E COMUNI

ART. 17.

Le Provincie sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale secondo l'ordinamento che verrà stabilito dalla legge.

La circoscrizione provinciale potrà essere (VARIANTE: *sarà*) suddivisa in circoscrizioni minori per l'attuazione di un ulteriore decentramento.

In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta con i poteri che verranno stabiliti dalla legge.

ART. 18.

I Comuni sono Enti autarchici dotati di tutti i poteri necessari per l'adempimento delle funzioni ad essi spettanti per loro natura o per disposizione di legge.

Soltanto la volontà delle popolazioni interessate potrà determinare la modificazione delle circoscrizioni comunali esistenti, o la creazione di nuovi Comuni.

ART. 19.

Sugli atti delle Regioni, dei Comuni e degli Enti locali in genere sarà esercitato il controllo di legittimità.

Si farà luogo al controllo di merito quando si tratti di deliberazioni che impegnino il bilancio dell'Ente oltre i cinque anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie.

Tale controllo non avrà luogo quando il corpo deliberante decida di sottoporre la deliberazione a *referendum* popolare.

Il *referendum* dovrà esser indetto quando sia richiesto da un ventesimo degli elettori entro un mese dalla pubblicazione della deliberazione.

CAPO VI.

NORME GENERALI

ART. 20.

È istituita nella Regione una Corte di giustizia amministrativa le cui decisioni sono impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato.

Potranno essere istituite Sezioni della Corte in sede diversa dal capoluogo della Regione.

ART. 21.

Lo Statuto di ogni Regione sarà deliberato, in armonia ai principî informatori degli articoli precedenti, dalla rispettiva Assemblea Regionale, e verrà sottoposto alla ratifica del Parlamento.

ART. 22.

Le Regioni sono costituite secondo la tradizionale ripartizione geografica dell'Italia.

Esse sono:

Piemonte;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Liguria;
Emilia;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi e Molise;
Campania;
Puglia;
Lucania;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna;

e in più la Valle d'Aosta.

ART. 23.

È consentito alle popolazioni interessate, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, di chiedere il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra.

È consentito inoltre la richiesta dell'erezione di una nuova Regione quando provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti.

Le modificazioni di cui ai primi due commi sono disposte con legge dello Stato, previo parere delle Assemblee Regionali interessate.

NORMA TRANSITORIA

ART. 24.

Il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni avverrà mediante decreti del Presidente della Repubblica per ogni ramo della pubblica amministrazione.

VARIANTI ALL'ARTICOLO 12.

Sull'argomento che forma oggetto dell'articolo 12 (l'interferenza del potere centrale dello Stato sull'attività legislativa delle Assemblee regionali) lo stesso relatore aveva presentato, oltre quella adottata, altre quattro soluzioni concretate in altrettante varianti, in modo da riflettere le varie tendenze chiaramente o solo genericamente manifestatesi durante la discussione generale nella Sottocommissione.

Si dà qui il testo delle quattro varianti:

ART. 12. — *Le norme legislative votate dall'Assemblea regionale hanno bisogno per acquistare forza di legge della sanzione del Capo dello Stato, e debbono all'uopo essere comunicate al Governo centrale.*

Trascorso un mese dall'avvenuta comunicazione senza che sia intervenuta la sanzione, l'Assemblea regionale può riprendere in esame le norme legislative suddette, le quali acquisteranno forza di legge se l'Assemblea le avrà nuovamente approvate con la maggioranza assoluta dei suoi componenti o di due terzi dei votanti.

Il Governo centrale può in questo caso ricorrere alla Corte Costituzionale, qualora ritenga che tali norme legislative violino i principî della Costituzione o siano gravemente pregiudizievoli per l'interesse dello Stato o di altre Regioni.

ART. 12. — *I disegni di legge presentati all'Assemblea regionale debbono essere preventivamente comunicati al Governo dello Stato, che, a mezzo del Ministro o dei Ministri competenti per materia, potrà fare le sue osservazioni e suggerire o proporre degli emendamenti, ed eventualmente, infra il termine di giorni 15 dalla ricevuta comunicazione, opporre il suo veto, quando ritenga che esorbitino dalla sfera di competenza legislativa della Regione o che siano nel merito gravemente pregiudizievoli per l'interesse generale dello Stato.*

Avverso tale veto l'Assemblea regionale (o la Giunta) può ricorrere alla Corte Costituzionale.

ART. 12. — *Per le questioni di competenza a legiferare decide la Corte Costituzionale, su ricorso dello Stato o della Regione.*

Qualora il Governo centrale ritenga che una legge regionale contrasti con l'interesse dello Stato o di altre Regioni, può devolvere la soluzione della questione al Parlamento nazionale, il quale deciderà sul coordinamento dei vari interessi, sentita l'Assemblea regionale, e con un quorum...

ART. 12. — *Le deliberazioni dell'Assemblea regionale, tranne quelle legislative, entreranno in vigore appena pubblicate nell'albo e nel* Bollettino Ufficiale *della Regione.*

Le deliberazioni legislative dovranno essere comunicate al Governo, e diverranno leggi se infra giorni... da tale comunicazione il Governo non ne domanda la revisione o non ricorre alla Corte Costituzionale.

AGGIUNTA ALL'ARTICOLO 24.

Data l'urgenza di presentare il progetto, è rimasta da decidere l'altra norma transitoria relativa alla disciplina dell'amministrazione locale nel periodo che intercorrerà fra l'entrata in vigore della costituzione e l'emanazione della futura nuova legge sugli enti locali. Al riguardo l'onorevole Lami Starnuti aveva proposto l'articolo seguente.:

« Sino a che non sia approvata la nuova legge sugli enti locali, saranno applicate le norme del regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, e del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, sostituita all'amministrazione provinciale l'amministrazione regionale e sostituiti il Commissario del Governo e la Deputazione regionale al Prefetto ed alla Giunta Provinciale Amministrativa ».

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

II SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato LEONE GIOVANNI

SUL

POTERE GIUDIZIARIO E SULLA CORTE DI GARANZIA COZTITUZIONALE

A) *POTERE GIUDIZIARIO*

I.

PREMESSA

La disciplina costituzionale del potere giudiziario deve, innanzi tutto, obbedire ad un criterio di concentrazione sintetica atta ad imprimere alle norme che saranno emanate quell'unità di carattere sistematico che deve informare tutta la Carta costituzionale. Con la intuitiva riserva che l'estensione delle norme concernenti il potere giudiziario sarà adeguata agli sviluppi che assumeranno le altre parti della Costituzione, resta inteso che dovrà riservarsi a tali norme uno spazio idoneo a regolare, in maniera compiuta, integrale ed organica, i principi generali sulla definizione, organizzazione e guarantigie del potere giudiziario.

Vero è che da più parti, e soprattutto da quegli studiosi e politici che nobilmente sentono l'ansia verso nuovi orizzonti di una disciplina costituzionale del potere giudiziario, si auspica una regolamentazione ampia di tale aspetto della riforma costituzionale, quasi da profilarsi perfino l'aspettativa di una specie di rinnovata legge di ordinamento giudiziario. Nei confronti di questa aspettativa conviene subito rilevare – quasi a mo' di prefazione alla presente relazione – che non è corretto nè opportuno aderire a un simile orientamento. Non è corretto perché non rientra nel potere costituente il compito di passare alla formulazione di una completa disciplina legislativa di tutta una materia, dovendosi la carta costituzionale limitare a fissare quei principi che in *apicibus* spetta ad un'Assemblea costituente determinare. Non è opportuno perché le norme, che, in derivazione o in applicazione delle regole generali fermate nella Carta costituzionale, saranno formulate, dovranno essere precedute da un ampio ed adeguato dibattito.

L'aspettativa innanzi segnalata, tuttavia, dev'essere presa in attenta considerazione soprattutto per il fondamento che la sorregge: l'ansia, cioè, di un popolo che tenta le vie della sua rinascita democratica e, che tra le tante cose distrutte, ha visto messe più volte in pericolo la sovranità e l'indipendenza del potere giudiziario e, pertánto, aspira a vederne garantiti l'organizzazione e l'esercizio in maniera definitiva, che non siano pertanto soggetti a quelle oscillazioni ed a quei mutamenti che le alterne vicende della politica potrebbero determinare. Esaminata in questa luce, l'aspettativa di cui ci occupiamo deve sfociare in un duplice profilo:

a) occorre assegnare alla disciplina del potere giudiziario un complesso di norme che tenga conto della preoccupazione del Paese di vederne compromessa in avvenire la vita indipendente, raggiungendo un'estensione che superi possibilmente (e, comunque, non resti al disotto) le Costituzioni contemporanee, che di regola riservano uno spazio angusto a tale capitolo;

b) nell'eventualità che si decida di consegnare al Paese una costituzione rigida e che, in conseguenza, si crei la distinzione fra norme costituzionali e norme ordinarie; occorre assegnare le norme di *principale* interesse per la disciplina del potere giudiziario alla sfera delle norme costituzionali (così la legge sullo stato giuridico dei magistrati).

II.

SISTEMA E DISTRIBUZIONE DELLA MATERIA

Le norme che, a parere del relatore, troveranno posto nella Carta costituzionale in tema di potere giudiziario dovranno imperniarsi sui seguenti punti:

a) definizione del potere giudiziario;
b) guarantígie del potere giudiziario;
c) problema delle giurisdizioni speciali.

A) *Definizione del potere giudiziario.*

I. — L'opinione degli studiosi e dei politici si orienta nel senso di sostituire alla terminologia dello Statuto Albertino «ordine giudiziario» l'altra «potere giudiziario» (vedasi, in tal senso, la relazione contenuta nel volume I della Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione per studi atti-

nenti alla riorganizzazione dello Stato, pagina 232 e segg.).

La nuova terminologia risponde alle seguenti esigenze:

a) innanzitutto ricolloca la funzione giudiziaria, l'esercizio della giurisdizione cioè nella sua indiscutibile posizione di potere dello Stato. È tradizione liberale e democratica considerare la giurisdizione come uno dei poteri statali, da tener distinto dagli altri due poteri (legislativo ed esecutivo). Non è neppure da prendere in considerazione, nel clima nel quale la Costituente va svolgendo il suo storico compito, la tesi secondo la quale l'esercizio della giurisdizione si attua per conto o alle dipendenze del potere esecutivo. A tal fine alla dichiarazione dello Statuto albertino che la giustizia emana dal Re (art. 68) non è da sostituire neppure quella analoga che faccia emanare la giustizia dal Presidente della Repubblica. È, invece, più corretto fissare il principio che la giustizia si esercita in nome della legge, che rappresenta l'astratta configurazione della dipendenza del giudice soltanto dalla legge.

Con la proposta nuova terminologia si ribadisce (il che potrebbe apparire superfluo, ma non del tutto inutile) l'autonomia del potere giudiziario, che viene così ancora più nettamente stagliato nella sua essenza in confronto degli altri poteri statali;

b) in secondo luogo slega l'organizzazione del potere giudiziario da quelle adeguazioni agli altri rami delle amministrazioni pubbliche che, da una parte, sono del tutto inutili (se non umilianti: converrà rilevare, a tal proposito, l'opportunità, da esaminare in sede di regolamentazione dello stato giuridico dei magistrati, di abolire la gerarchia dei gradi impiegatizi), e dall'altra rendono impossibile, o per lo meno ostacolano moltissimo, quell'auspicata, tanto invano attesa, realizzazione della indipendenza della magistratura. Quando si sarà integralmente distaccata l'organizzazione della magistratura dall'adeguazione alle altre amministrazioni pubbliche e si sarà diffusa la considerazione del corpo giudiziario come potere statale, sarà più agevole predisporre un trattamento economico della magistratura che (pur non rinnegando le giuste aspettative degli altri dipendenti dello Stato) tenga conto della particolare, altissima funzione giudiziaria e della necessità (che deve costituire un urgente e vitalissimo interesse dello Stato) di veder garantita l'indipendenza economica della magistratura, che è l'insopprimibile premessa della sua indipendenza funzionale;

c) legittima, infine, quella definizione di natura costituzionale delle leggi concernenti lo stato giuridico dei magistrati, della cui opportunità si è sopra discorso.

II. — Premessa la necessità di assumere la nuova terminologia, passiamo a studiare la definizione di tale potere.

Ai fini di questo profilo occorre stabilire se sia opportuno definire il contenuto del potere giudiziario. Al naturale orientamento in senso affermativo osta sovrattutto la enorme difficoltà di definire l'essenza della giurisdizione, nel che si incarna il potere giudiziario. Non è questa la sede adatta a prospettare le incertezze ed i dissensi sulla definizione della giurisdizione, che costituisce uno dei capitoli più tormentati del diritto processuale, anzi del diritto pubblico in genere.

L'ostacolo, tuttavia, può essere superato considerando che una Carta statutaria non ha il dovere di definire in materia definitiva ed integrale il concetto di giurisdizione, potendosi accontentare di darne la definizione meglio rispondente a quella concreta visione della funzione giurisdizionale che è diffusa nel popolo. Orbene, utilizzando anche le conclusioni a cui è pervenuta la dottrina processuale, può identificarsi la giurisdizione nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto. In questa definizione, peraltro sufficientemente semplice ed elementare (il che appare un indiscutibile pregio, se è vero che la formulazione delle norme statutarie deve obbedire ai criteri della più larga intelligibilità), restano compresi gli aspetti vari della giurisdizione, e cioè: *a*) la facoltà di decisione (*notio*); *b*) la facoltà di coercizione (*imperium*); *c*) la facoltà di documentazione; e si colloca perfino la cosiddetta giurisdizione volontaria di così discussa natura.

Alla definizione dell'essenza del potere giudiziario occorre far seguire una norma che delimiti gli organi del potere giudiziario. L'opportunità di tale norma si ricollega alle disposizioni delle leggi di ordinamento giudiziario, che hanno cura di definire gli organi dell'allora denominato ordine giudiziario (vedasi in proposito l'art. 4 del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12).

Un istituto che reclama una sistemazione netta, scevra di quegli equivoci che attualmente lo contornano, è quello del pubblico ministero. Nella legislazione vigente può dirsi configurato come organo del potere esecutivo (in verità non mancano orientamenti scientifici diretti ad assegnargli natura giurisdizionale); ma con un certo complesso di ga-

ranzie che lo accosta molto agli organi del potere giudiziario. Su questa linea un passo decisivo è stato compiuto dal regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, che riduce il potere di direzione del Ministro della giustizia (art. 69 ordinamento giudiziario regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) ad un potere di vigilanza (art. 39) ed estende ai magistrati del pubblico ministero la guarantigia dell'inamovibilità.

Ma – per una visione chiara del problema – occorre discostarsi per ora da tali aspetti della disciplina del pubblico ministero, che costituiscono, pur nella loro indiscutibile importanza, applicazioni o derivazioni da un principio; e riportare la discussione al tema dei rapporti tra i tre tradizionali poteri. Orbene, su questo punto occorre innanzitutto premettere che separazione non vuol dire distacco netto: una costituzione che voglia essere sana e vitale deve disciplinare gli inevitabili rapporti tra i poteri, in maniera da una parte di non confonderli e dall'altra di non tenerli chiusi in reparti staccati ignorantisi tra di loro. È indispensabile, cioè, congegnare la costituzione in modo che ciascuno potere abbia, in certi limiti, il diritto di controllare l'attività dell'altro.

Questa premessa conduce a ritenere indispensabile presso il potere giudiziario un organo del potere esecutivo, che si ponga come il momento di collegamento tra i due poteri.

Occorre tener conto, inoltre, di un altro importante profilo.

Delimitando l'indagine al settore della giustizia penale (che è, poi, quello preminente), non può negarsi che il pubblico ministero, in quanto promotore e *dominus* dell'azione penale, rappresenta la pretesa punitiva dello Stato (o, se si vuole, il diritto soggettivo statale alla punizione del reo); fa valere, cioè, innanzi all'Autorità giudiziaria l'interesse dello Stato alla punizione del reo. Ora questa funzione rientra nell'ambito di attività del potere esecutivo, che, invece di procedere direttamente alla punizione del reo, si autolimita, chiamando a giudice su tale pretesa il potere giudiziario. Se è così, non si comprende una riconduzione del pubblico ministero nella sfera di funzioni e prerogative del potere giudiziario. In quanto parte (sia pure in un senso formale, sia pure *sui generis*, sia pure con doveri di obiettività e imparzialità), il pubblico ministero non può avere la stessa natura dell'organo giudicante.

Né si potrebbe tentare di disancorare il pubblico ministero da questa sua funzione; giacché, se ciò accadesse, resterebbe non solo snaturata la sua funzione, bensì annullata la stessa ragione della sua esistenza.

Questa impostazione porta a ribadire con maggiore chiarezza ed energia il carattere di organo del potere esecutivo nel pubblico ministero con la conseguenza di delimitarne i poteri, sottraendogli pertanto tutte quelle funzioni che sono tipicamente giurisdizionali (come, ad esempio, il potere di istruire, in via sommaria, il processo). Al pubblico ministero, in questa nuova visione, potrebbero attribuirsi i poteri di:

a) promotore dell'azione penale;

b) capo della polizia, non solo giudiziaria; ma in genere di tutta la polizia. In tal modo si viene a predisporre una direttiva imparziale della polizia, impersonata in un magistrato;

c) organo di sorveglianza per l'applicazione delle leggi;

d) organo esecutivo delle sentenze penali.

È evidente che, così congegnata la funzione del pubblico ministero – mentre è opportuno che il reclutamento sia attuato con gli stessi criteri che si adotteranno per la nomina dei magistrati del potere giudiziario – non può mantenersi l'inamovibilità e dovrà ripristinarsi una scala gerarchica che farà capo al Ministro della giustizia.

B) *Guarentigie del potere giudiziario.*

Quando si parla di guarentigie del potere giudiziario si enuncia un principio che può apparire di comune accettazione. Basterà, infatti, consultare tutte le costituzioni contemporanee per accertare che in nessuna manca l'affermazione che i giudici sono indipendenti e non sono soggetti che alla legge.

Ma è necessario non accontentarsi di tale vaga affermazione, la quale non è raro anneghi in applicazioni in aperto contrasto al principio medesimo. È indispensabile quindi predisporre un'organizzazione del potere giudiziario che ne garantisca l'indipendenza dagli altri poteri e dallo stesso fluttuare degli eventi politici sia nel momento formativo (nomina dei giudici), sia nell'esplicazione del potere, sia nello sviluppo della carriera.

I. — Per quanto concerne il primo momento (*nomina dei giudici*) occorre porre una prima norma: quella che stabilisce la scelta degli organi del potere giudiziario mediante concorso. Tale sistema, natural-

mente, è all'antitesi del sistema elettivo. Non occorrerà spendere molte parole per dimostrare come in genere, ed in Italia in ispecie, quest'ultimo tipo di assunzione dei magistrati sia il meno idoneo a costituire un sano ed indipendente potere giudiziario. Basterebbe, a tal fine, pensare da una parte all'impossibilità di esaminare, in sede elettorale, la capacità tecnica degli aspiranti e, dall'altra, all'asservimento del magistrato al potere politico. Si sconsiglia, perciò, di far posto a magistrature elettive anche nei limiti delle più modeste funzioni giudiziarie.

Un altro principio occorre stabilire, correlativamente al precedente: quello dell'assunzione mediante concorso. A questo punto, però, si deve domandare se convenga delimitare anche la forma del concorso (per esame). In verità nel quadro dell'attuale organizzazione degli studi, la forma del concorso per esame appare la più idonea a realizzare un criterio di giustizia nella scelta. Ma, d'altra parte, non può escludersi sia che in determinati momenti possa apparire consigliabile anche un concorso per titoli, sia che, in un nuovo ordinamento degli studi (nei quali la laurea ed in genere la carriera universitaria riconquistino la loro dignità e la loro efficacia), il concorso per titoli possa perfino apparire come una forma più perfetta di scelta dei magistrati.

Per questi motivi si consiglia di non specificare la forma del concorso per l'assunzione dei magistrati.

Cade qui opportuno l'esame del problema delle *magistrature onorarie*. In tesi astratta non si dovrebbe dar luogo a simili forme di magistrature sia perché non sempre hanno dato buon risultato, sia perché l'altezza della funzione giudiziaria esige che questa non possa essere affidata che a persone scelte con i massimi criteri di selezione ed adusati al delicato esercizio del potere giudiziario. *Per questo si propone l'abolizione delle magistrature onorarie.*

Ma, ove, per motivi pratici (fiscali), occorresse ancora mantenerle, sarebbe opportuno delimitarle (com'è attualmente) alle magistrature minori.

Disciplinandosi la forma di scelta degli organi del potere giudiziario, è opportuno pure in sede di carta statutaria stabilire, per lo meno in linea generale, che la nomina della commissione di concorso viene sottratta al potere esecutivo contribuendosi in tal modo alla ulteriore garanzia di indipendenza del potere giudiziario. Le commissioni di nomina ministeriale possono, sia pure in limiti ridotti, subire l'ispirazione politica mentre è indispensabile che la nomina delle medesime venga riservata allo stesso potere giudiziario.

Basterà la consacrazione di tale principio, lasciandosi alla legislazione ordinaria l'ulteriore disciplina della formazione delle commissioni di concorso (composizione, qualità dei componenti, partecipazione di professori universitari, ecc.).

Conviene, infine, elencare gli organi del potere giudiziario, secondo quella scala che è ormai tradizionale nella nostra organizzazione giudiziaria. Riferendoci per tale punto all'articolo 118 dell'ordinamento, più volte citato, del 1941 possono elencarsi gli organi secondo l'ordine che tracceremo alla fine del presente paragrafo.

Conviene, però, su tale punto procedere ad una essenziale innovazione. L'ordinamento giudiziario del 1941 parlava di « gradi » della magistratura. Questa monenclatura rispecchiava una visione gerarchica, che è incompatibile con la essenza della funzione del potere giudiziario. La diversità di sfera di giurisdizione (limiti di giurisdizione in senso proprio o limiti di competenza) non può identificarsi con la diversità di potere. È canone universalmente accettato dalla dottrina quello dell'unità della giurisdizione: potere giudiziario in senso pieno ed assoluto è sia quello del conciliatore che quello della Corte di cassazione. Da ciò discende il ripudio del concetto gerarchico del potere giudiziario e la conseguente esclusione di una ripartizione per gradi.

In conformità a tale principio conviene introdurre una visione nuova del potere giudiziario, che va pertanto distinto in organi e non in gradi, completandosi, pertanto, quello sganciamento, di cui si è innanzi discorso, dalla equiparazione agli impiegati dello Stato. Con ciò si determina pure una nuova visione del potere giudiziario, nel cui ambito non vi è gerarchia, ma solo delimitazione di sfera di attribuzione. Allo stesso modo nell'ambito del potere legislativo non esiste una delimitazione gerarchica, bensì di funzioni. L'esistenza di una gerarchia nell'ambito del potere esecutivo non vale a orientare in senso contrario, essendo proprio della essenza del potese esecutivo una rigorosa organizzazione gerarchica.

Gli organi del potere giudiziario possono essere così stabiliti:

1°) uditori giudiziari;
2°) aggiunti giudiziari;
3°) giudici, pretore;

4°) consigliere d'appello, primi pretori;

5°) consigliere di cassazione;

6°) primo presidente di Corte d'appello presidente di sezione della Corte Suprema di cassazione;

7°) primo presidente della Corte Suprema di cassazione.

II. — Le guarentigie che devono accompagnare l'esercizio del potere giudiziario si concentrano nel tradizionale principio della inamovibilità. Questa va intesa in duplice senso: come divieto della privazione delle funzioni e dello stipendio e come divieto di trasferimento autoritario. Tale principio va, naturalmente, tenuto fermo, prevedendosi tuttavia i casi in cui, per giustificato motivo, l'inamovibilità può non essere osservata. I casi sono previsti tassativamente dalle vigenti leggi di ordinamento giudiziario (articolo 2 e segg. regio decreto-legge 31 maggio 1946, n. 511); e non pare opportuno riprodurli in una carta statutaria, essendo più consigliabile rinviarne la disciplina alle leggi di ordinamento giudiziario.

Conviene, infine, estendere l'inamovibilità a tutti gli organi del potere giudiziario, compresi pertanto gli uditori e gli aggiunti.

III. — Per quanto concerne la indipendenza del potere giudiziario nei confronti dei problemi di carriera, occorre predisporre una disciplina tale da distaccare del tutto la carriera degli organi del potere giudiziario dal potere esecutivo. Quando si parla di carriera s'intende riferirsi sia alla assegnazione della sede del magistrato sia alle promozioni.

L'assegnazione e gli spostamenti di sede sono attualmente di attribuzione del potere esecutivo; le promozioni sono circondate, in verità, da un complesso di notevoli garanzie di indipendenza, salvo per quanto concerne le designazioni dei capi di Corte devolute al governo. Occorre, pertanto, fare un passo avanti e creare una disciplina della carriera giudiziaria integralmente indipendente. In particolare:

a) l'assegnazione ed i mutamenti di sede è opportuno riservarli allo stesso potere giudiziario, in particolare al Consiglio giudiziario ed al Consiglio superiore;

b) le promozioni devono tutte (comprese le nomine dei capi di Corte) essere riservate al potere giudiziario, che può esercitare tale prerogativa o mediante Commissioni nominate dal Consiglio superiore o mediante lo stesso Consiglio superiore.

È chiaro che l'aumentato potere del Consiglio superiore conduce a disciplinarne rigorosamente la nomina, che dovrà essere del tutto (o per lo meno in gran parte) elettiva. Per la parte elettiva conviene chiamare alla composizione del Consiglio, in osservanza del principio democratico, anche un consigliere di appello ed un giudice.

IV. — Appartiene al sistema di guarentigie concernenti l'esercizio del potere giudiziario la disciplina del potere disciplinare. È evidente, infatti, che l'eventuale attribuzione al potere esecutivo della facoltà di imporre sanzioni disciplinari assoggetterebbe i magistrati a quel vincolo di soggezione dell'esecutivo, che infirmerebbe l'indipendenza del potere giudiziario.

Un gran passo su questa strada è stato già fatto col più volte citato regio decreto-legge 31 maggio 1946, n. 511 (art. 13 e segg.); ma occorre annullare la norma dell'articolo 13, che stabilisce: « Il Ministro per la grazia e giustizia esercita l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero ». Un regime – che si vuol costruire – di assoluta indipendenza del potere giudiziario non è compatibile con la sorveglianza di un organo del potere esecutivo. Questo potere di sorveglianza dev'essere trasferito al presidente del Consiglio superiore, che è il primo presidente della Corte di cassazione.

Di conseguenza tutta la materia disciplinare deve restare nell'ambito del potere giudiziario, conservando al Ministro la facoltà di richiedere la promozione dell'azione disciplinare (art. 27 del citato decreto-legge).

C) *Problema delle giurisdizioni speciali.*

Il problema è di particolare interesse perché, a modo di vedere del relatore, tocca uno degli aspetti più delicati della funzione del potere giudiziario.

Lo Statuto Albertino coll'articolo 71 (« Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali, non potranno perciò essere creati tribunali o commissioni straordinarie ») già poneva il divieto di creazione di tribunali straordinari; ma – a parte il significato dell'aggettivo « straordinario » – è noto che quel divieto non fu mai osservato e che, in particolare, in materia civile, amministrativa e penale furono, spece in regime fascista, creati numerosi tribunali speciali e perfino straordinari (basterà ricordare il tristemente famoso tribunale speciale per la difesa dello Stato).

La stessa legislazione postfascista, sia pure in relazione alle condizioni eccezione-

lissime del Paese, non ha avvertita la necessità di ripristinare l'osservanza di quel principio. Basterà ricordare il tribunale straordinario per il delitto di rapina (esteso di recente anche ad altri reati), sulla cui composizione e sul cui funzionamento potrebbero formularsi non pochi rilievi (ma non è questa la sede opportuna).

Il quadro delle giurisdizioni nel nostro Paese (senza tener conto per ora di quelle amministrative) è così vasto che – a parte le rilevanti difficoltà per gli stessi tecnici di saperne delineare le differenze ed i limiti – la giurisdizione ordinaria rischia di restarne sommersa. In materia penale, ad esempio, se si considera l'enorme ambito della giurisdizione militare (la quale attrae la competenza anche dei reati connessi) pure in tempo di pace e la recente giurisdizione del tribunale straordinario sopra ricordato, si constata che alla cognizione del giudice ordinario restano riservati i reati di minore gravità e anche di meno delicata indagine; con quanto prestigio per il potere giudiziario, è facile immaginare.

Può dirsi, pertanto, che nell'attuale disciplina delle giurisdizioni penali in Italia il divieto di creare tribunali straordinari si presenta come una sopravvivenza meramente teorica.

Occorre, invece, tornare decisamente a quel principio, che, in una Costituzione rigida e col controllo della Corte di Giustizia costituzionale, riuscirà finalmente a farsi rispettare; enunciandolo però in termini più rigorosi e di più ampia efficacia. La nuova definizione del principio deve tener conto dei seguenti punti:

a) Occorre abolire ogni giurisdizione *speciale*, e non solo *straordinaria;* compresa la giurisdizione militare, la quale può essere consentita soltanto in tempo di guerra.

Naturalmente, poichè per particolari indagini tecniche è consigliabile in alcuni processi utilizzare il contributo di particolari soggetti, deve consentirsi una composizione particolare del Collegio in tali situazioni.

b) Occorre risolvere definitivamente il problema della Corte di assise. Non è questa la sede per esporre compiutamente le opposte opinioni su tale Corte. Ma pare che nessun serio motivo – tranne un certo spirito demagogico, contro il quale occorre reagire – possa legittimare una composizione collegiale mista, in cui o prevale l'elemento tecnico sacrificando quasi sino al massimo il principio della decisione collegiale o prevale l'elemento laico sacrificando la visione giuridica del caso. È più opportuno, invece, ricondurre la competenza della Corte di assise nell'ambito della competenza del tribunale.

c) Occorre abolire tutti quegli organi speciali in materia civile o affine, come il Commissariato per gli usi civici, ecc.

Per quanto concerne le giurisdizioni amministrative il problema è particolarmente delicato. Non pochi motivi indurrebbero alla soppressione. Senonché, accanto al rispetto della tradizione (della quale, quando non sia stata foriera di conseguenze deleterie, occorre tenerne conto nella formazione di una Carta costituzionale) si prospetta la distinzione tra giurisdizione di diritti soggettivi e giurisdizione di interessi legittimi, nella quale si riscontra la differenziazione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa. Occorre, tuttavia, tener conto della deroga a tale criterio di differenziazione rappresentata dalla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato.

Può, del pari, giustificarsi il mantenimento della Corte dei conti sul presupposto che – pur trattandosi di giurisdizione su diritti soggettivi – essa «completa la funzione di controllo della gestione finanziaria dello Stato.

Per delimitare la competenza delle giurisdizioni amministrative basterà rinviare alle leggi vigenti.

III.

GARANZIE GIURISDIZIONALI PER IL CITTADINO

Sarebbe incompleta la disciplina del potere giudiziario se in questa sede non si consacrasse pure la garanzia del cittadino nei confronti del diritto alla giurisdizione.

Tale garanzia assume vari aspetti:

a) eguaglianza dei cittadini di fronte al potere giudiziario: eguaglianza che si concreta nel livello di escludere dal diritto di adire il potere giudiziario alcuni cittadini o categorie di cittadini;

b) eguaglianza delle cause nei confronti della sviluppo della giurisdizione: eguaglianza che si concreta nel diritto di poter utilizzare per tutte le cause tre gradi di giurisdizioni, tranne eccezioni, da determinare espressamente, per le cause di infima importanza;

c) pubblicità dei dibattimenti penali (tranne casi tassativi di eccezione), che costituisce garanzia di osservanza della legalità attraverso il controllo dell'opinione pubblica.

d) garanzia dell'assistenza difensiva, con particolare riguardo all'imputato nel periodo istruttorio (basterà a tal riguardo ricordare l'inspiegabile divieto del codice militare dell'assistenza del difensore durante l'istruzione);

e) obbligo della motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali: con tale specificazione si sottraggono all'obbligo della motivazione, com'è nella tradizione, i provvedimenti puramente ordinatori o regolamentari.

L'obbligo della motivazione corrisponde, in regime democratico, al diritto dell'interessato (e della società in genere) a conoscere il fondamento di un provvedimento giurisdizionale.

POTERE GIUDIZIARIO

Art. 1.

Il potere giudiziario provvede alla interpretazione e applicazione del diritto.

Le sentenze si emanano in nome della legge.

Art. 2.

L'ammissione alle funzioni giudiziarie si consegue mediante concorso.

(Le attribuzioni onorarie di funzioni giudiziarie possono essere stabilite solo per i conciliatori ed i vice pretori).

Art. 3.

Oltre i requisiti di capacità tecnica e morale, nessun limite può essere stabilito per l'ammissione ai concorsi.

Art. 4.

Le commissioni di concorso sono nominate dal Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme contenute nella legge sull'ordinamento giudiziario.

Art. 5.

Il potere giudiziario è esercitato da:

1°) uditori giudiziari;
2°) aggiunti giudiziari;
3°) giudici, pretori;
4°) consiglieri d'appello, primi pretori;
5°) consigliere di cassazione;
6°) primo presidente di Corte di appello, presidente di sezione della Corte Suprema di cassazione;
7°) primo presidente presso la Corte Suprema di cassazione.

Gli organi del potere giudiziario non possono essere privati delle funzioni e dello stipendio e non possono essere trasferiti ad altra sede o destinati ad altra funzione, salvo i casi espressamente previsti nella legge sull'ordinario giudiziario.

Art. 6.

Le assegnazioni ed i mutamenti di sede degli organi del potere giudiziario sono disposti nell'ambito del distretto della Corte di appello dal Consiglio giudiziario e fuori di tale ambito da una particolare sezione del Consiglio Superiore.

Le promozioni alle funzioni superiori si conseguono mediante concorso per esame e per titolo, mediante concorso per titoli e per merito distinto o per merito a seguito di scrutinio, secondo le norme della legge di ordinamento giudiziario.

Le Commissioni sono composte di magistrati e di un professore ordinario di università e sono nominate da una particolare sezione del Consiglio Superiore.

La promozione a primo presidente del tribunale, primo presidente della Corte di appello, presidente di sezione di cassazione e primo presidente della cassazione è disposta dal Consiglio Superiore.

Art. 7.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è composto dal primo presidente della Corte Suprema di cassazione, che lo presiede, da quattro membri estranei all'organizzazione del potere giudiziario, nominati due per ciascun ramo del Parlamento, e da undici membri effettivi e sei supplenti.

I componenti effettivi devono essere: cinque primi presidenti di Corte di appello o presidenti di sezione di cassazione, tre consiglieri di cassazione o magistrati di grado equiparato, un consigliere di appello, un giudice.

Le norme per le nomine dei membri elettivi e per il funzionamento del Consiglio Superiore saranno contenute nella legge di ordinamento giudiziario.

Art. 8.

Il primo presidente della Corte Suprema di cassazione esercita l'alta sorveglianza di tutti gli uffici giudiziari e su tutti gli organi giudicanti del potere giudiziario.

Il procedimento disciplinare a carico degli organi del potere giudiziario viene promosso, su richiesta del Ministro per la grazia e giustizia o di ufficio, dal pubblico ministero presso il tribunale o le Corti disciplinari.

Il tribunale e la Corte disciplinare sono composti da magistrati ed esercitano le loro funzioni secondo le norme della legge di ordinamento giudiziario.

ART. 9.

Il pubblico ministero veglia all'osservanza delle leggi; promuove l'azione penale e, nei casi previsti, l'azione civile e provvede all'esecuzione delle sentenze penali. In tutti i casi in cui ha diritto di promuovere l'azione o di partecipare al processo può impugnare i provvedimenti del giudice.

ART. 10.

La polizia è sotto la direzione del pubblico ministero.

Tranne nel caso di flagranza, gli organi di polizia non possono procedere all'arresto di alcuna persona. Il pubblico ministero e gli organi di polizia possono disporre il fermo di chiunque sia sospetto di un reato e devono dare comunicazione dell'arresto in flagranza o del fermo entro ventiquattro ore al giudice. Nel caso di mancata convalida, lo stato di cattura non può durare.

ART. 11.

Il pubblico ministero e gli organi di polizia possono procedere a tutti gli accertamenti che reputano opportuni.

L'istruzione spetta solo al potere giudiziario.

ART. 12.

Il Ministro per la grazia e giustizia esercita la vigilanza e la direzione sugli organi del pubblico ministero.

ART. 13.

La legge di ordinamento giudiziario è norma costituzionale.

ART. 14.

Non possono essere creati tribunali straordinari o speciali.

Possono istituirsi con legge per determinate materie sezioni speciali presso i tribunali ordinari con partecipazione di estranei al potere giudiziario in misura non superiore ad un terzo.

I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra.

Sono soppresse tutte le giurisdizioni straordinarie e speciali esistenti.

ART. 15.

In materia civile la giurisdizione è esercitata dal conciliatore, dal pretore, dal tribunale, dalla Corte di appello e dalla Corte Suprema di cassazione.

In materia penale la giurisdizione è esercitata dai medesimi organi, escluso il conciliatore.

Tali organi, escluso il conciliatore ed il pretore, sono collegiali.

ART. 16.

Nessun divieto o limite può essere posto all'esercizio del diritto di agire in sede giudiziaria.

ART. 17.

In ogni causa devono essere osservati tre gradi di giurisdizione. La legge, tuttavia, può stabilire il divieto del solo grado di appello in alcune cause civili di competenza del conciliatore, ed in alcune cause penali per reati contravvenzionali punibili con la sola pena pecuniaria.

Nessuna sentenza può essere sottratta al controllo della Corte Suprema di cassazione.

Per le sentenze emanate da qualsiasi autorità giudiziaria precedentemente alla presente Costituzione non soggette ad impugnazione sarà consentito, con le forme e nei termini stabiliti con legge speciale, il ricorso per cassazione.

ART. 18.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

ART. 19.

I dibattimenti in materia penale sono pubblici. La legge può consentire lo svolgimento non pubblico del dibattimento nei casi previsti dall'articolo 423 del Codice di procedura penale.

ART. 20.

In ogni causa le parti hanno diritto all'assistenza di un difensore.

All'imputato dev'essere riconosciuto il diritto all'assistenza difensiva anche durante l'istruzione.

ART. 21.

Sono mantenute le giurisdizioni amministrative nei limiti di competenza fissati nelle leggi vigenti.

B) *CORTE DI GARANZIA COSTITUZIONALE*

I. — È universalmente riconosciuto che la rigidità di una Costituzione costituisce un vano strumento di difesa dei principî fondamentali d'organizzazione della vita di un popolo se non è accompagnata dalla creazione di un apposito órgano che vigili alla osservanza della stessa e la garantisca contro ogni tentativo d'annullamento. Controverso, pertanto, non è il punto della necessità, più che opportunità, della creazione di un simile organo; bensì quello della scelta dell'organo più appropriato a simile funzione. In questo riguardo tre sono le soluzioni che più concretamente possono profilarsi: *a*) attribuzione al potere legislativo del compito di osservare e far osservare la Costituzione; *b*) attribuzione del potere di garanzia della Costituzione al più alto organo giudiziario (Corte di cassazione); *c*) attribuzione ad una Corte di garanzia costituzionale.

La prima ipotesi è da scartare senz'altro, dovendo l'organo preposto alla vigilanza del rispetto del limite costituzionale degli atti legislativi o esecutivi essere al disopra degli eventuali poteri interessati. E poiché la incostituzionalità può inficiare un atto del potere legislativo, è evidente che a questo può chiedersi di autolimitarsi, ma non anche di giudicare della legittimità della propria attività.

Ciò posto resta da scegliere tra le due altre ipotesi: Corte di cassazione o Corte di garanzia costituzionale. Nessun motivo osterebbe, in sostanza, ad una soluzione che affidasse il controllo della costituzionalità degli atti del potere legislativo e del potere esecutivo alla Corte di cassazione. Ma – a parte il non decisivo rilievo dell'immensa mole di lavoro che si verrebbe in tal modo ad imporre al supremo organo giudiziario sì da intralciarne il lavoro di ordinaria giurisdizione – va considerato essere preferibile che una Corte predisposta per l'osservanza dei limiti di costituzionalità sia al di fuori di ciascuno dei tre tradizionali poteri; e, naturalmente, al disopra; mentre, dal punto di vista della sua costituzione, sarebbe opportuno chiamare a farne parte, insieme con alti magistrati, uomini di scienza ed anche personalità del mondo politico tratte o dai vari organismi politici del paese o dal novero di quelli che, pur avendo appartenuto al mondo politico attivo, siano per la loro autorità o per il loro prestigio svincolati da interessi di partiti o gruppi.

Si ritiene, pertanto, opportuno proporre la creazione di una Corte di garanzia costituzionale.

II. — Affermata la necessità della creazione di una Corte costituzionale, occorre prendere in esame il delicatissimo problema dei limiti delle attribuzioni di tale organo. È questo un campo nel quale si proiettano tutti i riflessi della nuova struttura statale. Per questa ragione, in questa fase di lavoro diviso per zone separate, il presente schema non può essere che vago e frammentario. Tuttavia, procedendo per supposizioni, in riferimento anche a quanto si va svolgendo in campi di studio diversi, può prospettarsi il seguente quadro di situazioni riferibili alla funzione della Corte costituzionale:

a) conflitto tra norme costituzionali e norme ordinarie generali o regionali (sul presupposto di un potere legislativo delle regioni possiamo distinguere le norme, sia pure con terminologia provvisoria e pertanto impropria, in norme generali e norme regionali);

b) conflitto tra norme ordinarie generali e norme ordinarie regionali (conflitto che può incidere nella competenza per materia o per territorio, per così dire, dell'ente regionale in materia legislativa);

c) conflitto tra gli atti del potere esecutivo e norme costituzionali (da tenersi distinto da conflitto tra atti del potere esecutivo e norme ordinarie, il quale resterà di competenza della giurisdizione amministrativa o, nel caso di assorbimento di questa, della giurisdizione ordinaria). In questo conflitto assumono un posto centrale tutti i casi di violazione del fondamentale diritto di libertà del cittadino, che verranno consacrati nella Costituzione.

Per la corretta formulazione dell'articolo 1 – la quale, nell'annesso progetto, è pertanto provvisoria – è indispensabile conoscere quale nuova organizzazione e disciplina sarà predisposta del potere legislativo. È evidente, infatti, che la istituzione di un Corte di garanzia costituzione presuppone una *gerarchia delle fonti*, alla quale può

farsi riferimento per delimitare la sfera d'attribuzione della Corte medesima.

Non si reputa opportuno proporre l'istituzione di Corti costituzionali regionali, sia perché essa sarebbe incompatibile con la visione alta ed augusta di una Corte unica centrale, sia perché potrebbe condurre ad una divergenza di decisione tra diverse Corti regionali (per esempio in materia regolata in maniera identica o analoga da due o più regioni), che varrebbe certamente (a parte gli altri profili) a svalutare la funzione regolatrice della Corte costituzionale.

La incostituzionalità, pertanto, degli atti legislativi o amministrativi regionali, nei limiti d'attribuzione della Corte costituzionale, sarà portata a conoscenza di questa.

III. — Terzo punto concernente la Corte costituzionale è quello della legittimazione ad agire. La Costituzione austriaca del 1930 (con le successive modifiche) – che rappresenta uno dei modelli più rispettabili di organizzazione della Corte costituzionale – riconosceva il potere di « domandare » l'incostituzionalità di una legge (art. 140) a seconda dei casi: alla Corte Suprema di giustizia o alla Corte di giustizia amministrativa (caso dell'incostituzionalità di una legge federale o di un Paese); al Governo federale (caso dell'incostituzionalità delle leggi del Paese); al Governo d'un Paese (caso dell'incostituzionalità di leggi federali); mentre per i regolamenti il potere di domanda (art. 139) veniva riconosciuto ai tribunali (caso d'illegittimità dei regolamenti delle autorità federali o del Paese); al Governo federale (illegittimità dei regolamenti delle autorità dei Paesi); al Governo dei Paesi (illegittimità dei regolamenti delle autorità federali).

In sostanza, nella Costituzione austriaca il diritto di attivare l'intervento della Corte costituzionale (tranne i casi di iniziativa d'ufficio) spettava unicamente ai Governi o ad altre autorità. Nessun potere d'iniziativa veniva riconosciuto al cittadino. Ora su questo punto, a criterio del relatore, bisogna allargare la sfera d'iniziativa, attribuendo tale potere anche al cittadino. Ciò sia per obbedire ad un'esigenza di attuazione larga del principio democratico, sia per svincolare la tutela del diritto del cittadino dal giudizio di un organo, che può in buona o in mala fede sacrificarlo mediante il mancato esercizio del potere d'iniziativa. Con tale allargamento si produce – questo è indubbio – un lavoro che può essere perfino immenso al nuovo organo costituzionale; ma si afferma certamente (e questo dovrebbe bastare a giustificare l'estensione) una più reale ed autentica garanzia della costituzionalità della vita nazionale.

Conviene, infine, prospettare un'ultima situazione: l'opportunità cioè di istituire un organo promotore del processo di costituzionalità, che dovrebbe avere una funzione analoga a quella del pubblico ministero nei procedimenti giurisdizionali. All'obiezione secondo la quale in tale organo si verrebbe ad accentrare un enorme potere, che mal si addirebbe ad uno Stato di libertà, si risponde agevolmente, considerando che la facoltà d'iniziativa – mentre costituisce il massimo elemento di garanzia di costituzionalità – non può in alcun modo essere intesa come un vero e proprio potere, bensì come una potestà, nella quale non può ravvisarsi alcun contrasto con un'organizzazione liberale dello Stato.

Ciò posto, può delinearsi il seguente schema di quelle che vengono, con un termine non molto improprio, chiamate le « parti » nel processo di costituzionalità delle leggi:

1°) organi supremi del potere esecutivo: Capo dello Stato, Capo del Governo, Ministro nella cui sfera d'amministrazione rientra la materia controversa; organo del potere esecutivo regionale;

2°) organo del potere legislativo (una delle due Camere); organi legislativi regionali;

3°) pubblico ministero presso la Corte costituzionale;

4°) organi giudiziari, i quali potranno esercitare il potere di iniziativa quando venga in questione la costituzionalità di una norma o di un atto del potere esecutivo in sede di procedimento di loro cognizione;

5°) cittadini o enti aventi interesse alla dichiarazione di incostituzionalità di una norma o di un atto del potere esecutivo.

Occorre, naturalmente, riconoscere il diritto della Corte costituzionale di esaminare d'ufficio la costituzionalità di una norma, quando tale esame si presenta come pregiudiziale per una decisione da emanare.

Non si reputa opportuno concedere a *quisque de populo*, a titolo di azione popolare, il diritto di adire alla Corte; giacché – a parte il rilievo che dell'opinione pubblica devono farsi interpreti gli organi legittimati ad agire e lo stesso pubblico ministero presso la Corte medesima – è chiaro che un tale principio potrebbe condurre ad un eccesso di lavoro per la Corte tale da paralizzarne quasi il funzionamento.

IV. — Il quarto punto da risolvere attiene all'efficacia della decisione (che ben può chiamarsi sentenza) della Corte costituzionale.

È evidente che la sentenza che riconosce l'incostituzionalità della norma o dell'atto amministrativo ne pronuncia l'annullamento; com'è evidente che, trattandosi di nullità assoluta (carattere dichiarativo della sentenza), a rigore l'efficacia della sentenza retroagisce (*ex tunc* e non *ex nunc*). Da ciò, con la riviviscenza della norma o della situazione precedente, discende anche la caducità di tutti gli atti compiuti in forza delle norme o dell'atto annullato *medio tempore*. Questa soluzione, se giuridicamente impeccabile, è dal punto di vista dei riflessi pratici pericolosa e può apparire iniqua: da una parte, come esattamente si rileva, non sempre è rispondente agli interessi della collettività il far rinascere in vita una norma abrogata; dall'altra può l'annullamento *ex tunc* portare non indifferenti squilibri nella vita nazionale.

Per risolvere la delicata situazione non è neppure consigliabile l'opposto principio (accolto dalla Costituzione austriaca) dell'annullamento *ex nunc*, valevole cioè dal giorno della pubblicazione della sentenza; e neppure il criterio, suggerito da qualche studioso italiano, e dedotto dalla disciplina di diritto amministrativo di situazioni analoghe, di attribuire all'organo legislativo che emanò l'atto annullato il diritto di chiedere alla Corte costituzionale (che prima della pubblicazione, gli avrà notificato la decisione di annullamento) di sospendere l'efficacia della decisione per un certo periodo (il cui limite massimo dovrebbe essere fissato nella Costituzione) tale da permettere l'emanazione di un nuovo atto legislativo con norme retroattive atte ad adeguare la situazione alla pronuncia di annullamento.

Questo criterio è da scartare – a parte il rilievo della sua complicata organizzazione, che conduce a stabilire dei rapporti quasi sotterranei tra Corte costituzionale ed organo legislativo – perchè non è da pensare che la pubblicazione di una sentenza della Corte costituzionale possa venir sospesa per un periodo che potrebbe essere lunghissimo, dovendo questo adeguarsi al lento funzionamento dei congegni di creazione delle leggi; con un conseguente maggiore svantaggio per la stabilità delle situazioni sottoposte alla norma in discussioone.

In questo groviglio di difficoltà e di opposte, rispettabili esigenze, non resta altra soluzione che attribuire alla Corte costituzionale il potere, nell'annullare *ex tunc* la norma o l'atto amministrativo, di stabilire un regolamento delle situazioni disciplinate dalla legge o dall'atto dichiarato nullo per il tempo intercorrente fra l'emanazione di questi e la pubblicazione della sentenza; con la riserva che nel caso di azione promossa da cittadini o enti, la dichiarazione di nullità nei confronti dei medesimi opera con piena efficacia retroattiva.

Occorre, infine, nel disciplinare la funzione della Corte costituzionale, tener conto di un'importantissima esigenza: quella di evitare che la possibilità illimitata nel tempo di impugnare norme o atti amministrativi importi instabilità della legge o dell'atto, la quale, a parte le notevoli ripercussioni sulla vita di relazione, minerebbe lo stesso prestigio della legge o del potere esecutivo, conducendo così ad uno stato di incertezza e di sfiducia pericolosissima specie per uno Stato che rinasce. Da ciò la necessità di delimitare entro un termine perentorio il potere d'impugnativa.

V. — Abbiamo fin qui discorso della Corte costituzionale come garanzia della costituzionalità della legislazione e perfino di alcuni atti del potere esecutivo. Dobbiamo ora occuparci delle funzioni che a tale Corte potrebbero essere assegnate in tema di responsabilità politica (o, meglio, costituzionale) dei più alti organi del potere esecutivo. Sull'opportunità o meno di attribuire un controllo ad un organo estraneo alle Camere sulla condotta di detti organi non è agevole trovare una via di scelta. La Costituzione austriaca – alla quale ci siamo già riferiti – riconosce (art. 142) alla Corte questo diritto. In senso opposto potrebbe apparire consigliabile conservare il diritto di giudicare la condotta dei più alti organi del potere esecutivo (e, quindi, di destituirli) alle due Camere, trattandosi di un giudizio che – anche quando appare di stretto contenuto giuridico – non è mai scevro, per lo meno per quanto concerne le conseguenze, di riflessi politici, talora decisivi per la vita del Paese.

La disciplina di tale potere di sindacato della condotta dei più alti organi del potere esecutivo dovrà essere studiata in un momento più maturo della elaborazione della Costituzione, specie per i notevoli riflessi che derivano da tutta l'organizzazione della vita statale.

Va rimandata, del pari, ad un momento successivo la questione dell'opportunità di attribuire alla Corte costituzionale il potere

di giudicare della conformità alle norme costituzionali della attività dei partiti.

VI. — Conviene, infine, assegnare alla Corte costituzionale il potere di intervenire, su domanda, in via preventiva, per risolvere conflitti tra potere legislativo e esecutivo regionale e potere legislativo e esecutivo centrale. Naturalmente, com'è stato esattamente proposto, la decisione della Corte costituzionale varrà come interpretazione obbligatoria della Costituzione.

CORTE DI GARANZIA COSTITUZIONALE

Art. 1.

La Corte di Giustizia costituzionale garantisce la costituzionalità delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi emanati dagli organi centrali o regionali.

Art. 2.

Le Corte di Giustizia costituzionale decide su domanda:

1°) del Presidente della Repubblica;

2°) del Presidente del Consiglio dei Ministri;

3°) di un Ministro, quando si tratti di norma o di atto concernente la sfera d'amministrazione cui è preposto;

4°) del Capo del potere esecutivo regionale;

5°) di uno dei due rami del Parlamento o da un organo legislativo regionale;

6°) del pubblico ministero presso la Corte medesima;

7°) di un organo del potere giudiziario, quando si tratti di questione pregiudiziale di un procedimento di cognizione del medesimo;

8°) di un cittadino, o di un ente, ancorché non riconosciuto, quando si tratti di norma o di atto del potere esecutivo concernente un diritto, una potestà o una facoltà garantiti da una norma costituzionale.

Nei casi previsti dai numeri 3°, 4°, 5° (seconda parte) e 8° per esercitare il diritto di domanda occorre avere interesse alla dichiarazione di nullità.

Gli organi legislativi centrali e regionali agiscono per mezzo di particolari Commissioni.

Art. 3.

La Corte di Giustizia costituzionale è composta di:

un presidente;

otto membri ordinari;

quattro supplenti.

La Corte giudica con la composizione di nove membri.

Tre dei membri devono essere scelti tra i magistrati con funzioni non inferiori a consiglieri di cassazione equiparati, escluso il primo presidente della cassazione.

Due membri della Corte di Giustizia costituzionale devono essere scelti tra i professori ordinari di materia giuridica delle Università che abbiamo non meno di dieci anni d'insegnamento di ordinario.

I magistrati ed i professori universitari cessano dalle funzioni e dall'impiego.

Gli altri membri devono possedere i requisiti di eleggibilità a deputato.

Il presidente ed i membri ordinari e supplenti sono eletti dai due rami del Parlamento e dai Capi delle deputazioni regionali riuniti in assemblea nazionale, col sistema della votazione segreta e con la maggioranza dei due terzi. In caso di tre votazioni, da tenersi ciascuna a distanza di due giorni, che non raggiungano la predetta maggioranza, si procede ad una quarta votazione segreta con maggioranza semplice.

Per i giudici della Corte di Giustizia costituzionale non vigono limiti di età.

Il presidente ed i giudici durano in carica dieci anni e sono rieleggibili. Possono, tuttavia, venir dispensati dalle funzioni in caso di malattia che ne comprometta il libero esercizio, su richiesta del Capo dello Stato o del Governo o di un quarto dei deputati o dei senatori. La dispensa viene pronunciata dalla medesima Corte di Giustizia costituzionale.

Art. 4.

Il pubblico ministero presso la Corte di Giustizia costituzionale viene eletto col medesimo sistema dei membri della Corte di cui all'articolo precedente; e viene scelto dai magistrati con funzioni non inferiori a consigliere di cassazione, sostituto procuratore generale di Cassazione o equiparate o tra i professori ordinari di Università di materia giuridica che abbiano non meno di dieci anni d'insegnamento di ordinario.

Valgano nel resto le disposizioni contenute nell'articolo precedente.

Art. 5.

Sono eleggibili alle funzioni di presidente, giudici e pubblico ministero anche magistrati e professori già collocati a riposo.

Non sono eleggibili:

1°) il Capo dello Stato, i Ministri e i Sottosegretari;

2°) i deputati, i senatori, i deputati regionali;

3°) i Capi del potere esecutivo, regionali e provinciali;

4°) coloro che siano stati deputati, senatori, deputati regionali, Capi del potere esecutivo regionale o provinciale da non oltre quattro anni.

ART. 6.

Al presidente, ai giudici ed al pubblico ministero viene assegnato, a vita, anche dopo la cessazione delle funzioni, il trattamento economico pari al primo presidente della Corte Suprema di cassazione.

ART. 7.

L'azione di nullità deve essere proposta nel termine perentorio di tre mesi dalla pubblicazione della norma o dalla conoscenza dell'atto amministrativo.

ART. 8.

La sentenza che dichiara nulla la legge, il regolamento o l'atto amministrativo viene pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

La dichiarazione di nullità ha vigore dal giorno in cui è entrata in vigore la legge, il regolamento o l'atto annullato. Con la medesima sentenza la Corte può disporre un regolamento particolare da valere dal momento di entrata in vigore della legge, del regolamento o dell'atto annullato fino a sei mesi successivi alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Tale regolamento non ha efficacia nei confronti del cittadino o dell'ente interessato alla dichiarazione di nullità.

La sentenza che rigetta la domanda viene pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

Una domanda rigettata non può essere riproposta neppure da altro soggetto, tranne, in questo ultimo caso, per un diverso motivo di nullità.

ART. 9.

La Corte di Giustizia costituzionale su domanda risolve conflitti in via preventiva, nel caso che i medesimi sarebbero di competenza in sede giudiziaria della medesima.

La sentenza viene pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* e vale come interpretazione vincolante della Costituzione. In tal caso non potrà essere esperita successivamente azione di nullità neppure da altro soggetto, tranne per un diverso motivo di nullità.

ART. 10.

Con successiva legge di carattere costituzionale saranno stabilite le norme per il funzionamento della Corte.

Innanzi alla Corte è ammessa l'assistenza di un difensore, che sarà un avvocato iscritto nell'albo dei patrocinanti presso la Corte Suprema di cassazione, ovvero un deputato nazionale o regionale, ovvero un senatore.

Tutti gli atti innanzi alla Corte sono esenti da bollo o altro carico fiscale.

ART. 11.

Nel caso di domanda di nullità di un atto amministrativo proposta ai sensi del n. 8 dell'articolo 2 la domanda non è ammissibile se non stati esperiti i ricorsi amministrativi in via gerarchica.

ART. 12.

La Corte di Giustizia costituzionale decide in maniera inoppugnabile sulla propria competenza.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

II SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato MORTATI COSTANTINO

SUL

POTERE LEGISLATIVO

SOMMARIO

La relazione consta di tre parti. La prima si riferisce alla determinazione dei principi generali di struttura dello Stato. La seconda e la terza esaminano rispettivamente l'organizzazione ed il funzionamento del potere legislativo.

PARTE PRIMA

I. — La determinazione dei principi generali di forma dello Stato costituisce una premessa necessaria per le deliberazioni sull'organizzazioni e sul funzionamento dei singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo.

II. — La forma di Stato si identifica in relazione anzitutto al fine politico fondamentale, cioè alla diversa valutazione degli interessi sociali degni di tutela e del sistema complessivo dei rapporti dei cittadini e degli enti fra loro e con lo Stato, corrispondente a tale valutazione. In secondo luogo alla forma di governo, cioè all'ordine di rapporti fra i vari organi costituzionali.

III. — Si prescinde dal primo punto, pel quale mancano elementi di giudizio, e che esula dal campo particolare di indagine affidato ai relatori. Si osserva sul secondo, sulla base del presupposto, per tutti pacifico, della adozione di un regime democratico, che occorre procedere ad una scelta preliminare fra i vari tipi concettualmente possibili di ordinamenti democratici moderni, di ordinamenti cioè che hanno come elemento comune il collegamento, diretto o indiretto, di tutti gli organi costituzionali con il popolo considerato quale fonte di tutti i poteri.

Per giungere alla scelta in parola è da muovere dai criteri più generali per scendere poi a quelli più specifici.

Una prima distinzione, che influisce su tutto il complesso dell'organizzazione dei poteri, è da fare tra i sistemi in cui al popolo è affidata una funzione di pura e semplice preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi (che danno vita alle forme meramente rappresentative, o rappresentative in senso stretto) e i sistemi in cui il popolo designa anche, in modo più o meno esplicito e diretto, gli indirizzi politici, e quindi appare come organo di espressione di una concreta volontà politica.

IV. — Data la grande varietà di classificazioni delle forme di governo, è opportuno assumere quella che si presenta più idonea ad individuare i punti di massimo interesse per la soluzione del problema costituzionale italiano.

Sembra che risponda a tale requisito il criterio di classificazione il quale distingue:

a) le forme nelle quali l'esigenza della aderenza degli organi costituzionali alla volontà popolare è ottenuta attraverso la rinnovazione dei medesimi ad intervalli di tempo brevi, ma di durata fissa e mai abbreviabile;

b) dalle altre in cui è prevista la possibilità dell'accertamento in ogni momento della corrispondenza tra la volontà del popolo e quella degli organi rappresentativi, e quindi è prevista l'adeguazione tra le due volontà per mezzo della riduzione della durata normale di vita degli organi elettivi o di alcuni di essi.

V. — Le forme sub-*a*) si possono ulteriormente suddistinguere, secondo che i vari organi costituzionali non ripetano la loro origine l'uno dall'altro, o invece siano collegati fra loro in un rapporto interno di derivazione. Al primo tipo si uniforma il regime presidenziale; al secondo il regime direttoriale.

Nel seno di questo secondo gruppo è possibile un'ulteriore differenziazione secondo il grado di collegamento che viene attuato fra gli organi posti nel detto rapporto di derivazione. Il massimo collegamento è realizzato dal tipo svizzero, in cui vi è coincidenza di durata fra l'organo legislativo che procede alla nomina dell'esecutivo e quest'ultimo. Minore collegamento invece nel tipo direttoriale francese dell'anno III.

VI. — Le forme sub-*b*) sono rappresentate da un complesso di sistemi vari, raggruppabili fra loro sotto il comune denominatore di regime parlamentare.

L'elemento caratteristico comune è dato dalla predisposizione di congegni destinati a mantenere, o a ristabilire prontamente l'accordo fra i poteri e ad attuare una intima e costante collaborazione fra i medesimi. Mezzi tipici a questo fine sono il principio della responsabilità politica del Governo innanzi al Parlamento e la dissoluzione delle Camere

elettive, in caso di presunto disaccordo con la volontà popolare.

VII. — I numerosi sottosistemi del regime parlamentare sono distinguibili secondo il vario modo di attuazione dell'accordo. Cioè secondo gli organi che vi intervengono (presenza di una o di due Camere, distinzione del Capo dello Stato dal Capo del Governo, distinzione fra Capo del Governo e Ministri), secondo la varia posizione di ognuno (preminenza del legislativo o dell'esecutivo, dell'una Camera sull'altra, ecc.) secondo la varietà dei mezzi destinati ad attuare l'accordo (varia disciplina della dissoluzione degli organi elettivi, referendum, iniziativa popolare).

Alcuni schemi tipici si possono ricordare:

a) quello classico inglese, caratterizzato dalla più intima connessione fra esecutivo e legislativo, che porta ad un sistema monistico di compenetrazione dei poteri, e dalla unità della struttura di governo, data dalla eliminazione di effettiva influenza della Camera Alta e del Sovrano, dalla preminenza del *Premier* sui ministri, dal carattere di Capo della maggioranza del *Premier*, ma temperato dalla libertà di scioglimento conferita all'esecutivo e dalla efficacia pratica di esso nel condurre all'unità dell'azione governativa;

b) quello parlamentare con lineamenti presidenziali. Esso tende ad introdurre un certo grado di dualismo fra Capo dello Stato conferito al Capo dello Stato mediante la sua nomina plebiscitaria, dalla dissoluzione delle Camere senza limiti apprezzabili, dalla libera nomina dei Ministri, senza uopo di fiducia espressa da parte del Parlamento, dalla possibilità data al Capo dello Stato di emettere certi atti all'infuori della controfirma ministeriale, ecc.;

c) quello parlamentare con lineamenti direttoriali. Esso è caratterizzato dalla derivazione del Governo dal Parlamento, dal potere di revoca del Governo e dalla possibilità di scioglimento della Camera.

Un posto a sé ha il Governo di assemblea, che, sotto un certo aspetto, rientra nel tipo parlamentare per la necessità del costante accordo tra il Parlamento e il Governo, e della compenetrazione fra i due poteri, ma che assume dei caratteri propri dei regimi classificati sub-*a*) per la fissità di durata che viene ad essere assegnata all'Assemblea, data la mancanza del potere di dissoluzione.

VIII. — Considerato schematicamente il quadro generale dei vari tipi, è da notare come ciascuno di essi tende a soddisfare più propriamente determinati fini. Il regime presidenziale mira alla stabilità dell'azione di Governo e realizza un massimo di separazione fra i poteri, atto a garantire dall'invasione dell'uno sull'altro. Esige: garanzie contro il pericolo di accentramento in una sola persona del potere esecutivo (federalismo); mezzi indiretti per evitare l'arresto del funzionamento dello Stato (negli Stati Uniti tali mezzi sono dati dalle Commissioni parlamentari e dall'influenza dei partiti).

Il regime parlamentare riesce ad annullare in effetti ogni separazione dei poteri, sostituendo ad esso la distinzione delle funzioni fra organi diversi, legati da stretti rapporti di connessione e di dipendenza reciproca. Esige: garanzie delle minoranze escluse dall'esercizio del Governo; schieramento politico sufficientemente chiaro, onde rendere efficiente al fine suo proprio l'istituto della dissoluzione e rendere possibile un indirizzo politico almeno relativamente stabile ed unitario.

I tipi intermedi tendono a conciliare le varie esigenze.

IX. — All'esposizione dei vari regimi dovrebbe seguire la scelta di quello da proporre per l'adozione. Questa scelta presuppone un criterio, il quale dev'esser desunto non certo con riferimento ad un tipo ideale, ma in base alle esigenze politiche da soddisfare. Esigenze che sono in parte comuni a tutti gli Stati contemporanei ed in parte specifici del nostro Paese, e che devono essere valutate in considerazione dei fattori storici e sociali, i quali appaiono atti a rendere possibili e congruenti ai fini che si vogliono raggiungere gli istituti da predisporre.

X. — Sarebbe assurdo accingersi a disciplinare l'organizzazione dei poteri costituzionali senza avere chiara consapevolezza delle trasformazioni prodottesi nella struttura sociale, trasformazioni che si sono riflesse nell'azione dello Stato, e che hanno dato luogo a quella che si suole chiamare la crisi dello Stato moderno. Crisi esprime appunto una disarmonia fra certi bisogni e gli istituti predisposti a soddisfarli, fra forme congegnate in vista di una situazione e rimaste in vita a ordinare un contenuto diverso da quello di prima.

I caratteri di questa mutazione, per limitarsi solo a quelli di natura più strettamente politica, e prescindendo dagli altri di natura etico-spirituale, si possono così riassumere:

1°) il complicarsi della struttura sociale, e, in conseguenza dell'universalità del suffragio e dell'ingredire nella vita pubblica di tutti gli interessi, la difficoltà di giungere ad una sintesi armonica di questi;

2°) il ricostituirsi ed il potenziarsi dei gruppi sociali, che la rivoluzione francese si

era illusa di fare scomparire, con conseguente inadeguatezza delle vecchie forme di rappresentanza a riflettere la nuova realtà sociale;

3°) l'intervenzionismo statale in settori sempre più vasti della vita economico-sociale, e la conseguente possibilità sempre maggiore offerta ai ceti governanti di dominare il Paese;

4°) il formarsi, per lo stesso processo della industrializzazione, di gruppi o coalizioni capaci di esercitare un'influenza occulta e a dominare in effetti la vita dello Stato, rendendo illusoria o deformando la formazione spontanea e libera di una pubblica opinione;

5°) la instabilità della direzione politica, come effetto dei precedenti fenomeni, per la mutabilità dei governi e la mancanza di unità e continuità nella loro opera;

6°) la incapacità degli organismi e dei procedimenti legislativi ad adeguarsi alle nuove esigenze ed a disciplinare nelle forme tradizionali il nuovo contenuto della legislazione, onde il dilagare dei decreti-legge, fenomeno non solo del regime fascista ma anche di regimi democratici, come dimostra l'esempio della Francia dopo il 1934;

7°) la deficienza di competenza specifica all'adempimento dei compiti sempre più tecnici dello Stato.

XI. — Il successo del regime democratico è condizionato alla prova della sua idoneità attuale a superare la crisi dell'autorità. Occorre pertanto ricercare i congegni suscettibili di adeguarsi alla nuova struttura sociale, assicurando, da una parte, la stabilità e l'unitarietà della direzione politica, dall'altra, la tutela della libertà, la certezza del diritto ed il rispetto delle minoranze escluse dal Governo.

Sarebbe gravemente illusorio pensare di raggiungere questo intento limitandosi a disporre un certo ordine di rapporti formali fra i vari poteri costituzionali, poiché esso può ottenersi solo sulla base del raggiungimento di un solido equilibrio sociale.

A prescindere dai presupposti che appaiono sottratti alla possibilità di una qualsiasi proposta di regolamentazione da parte della Sottocommissione, ma che tuttavia per la loro indole pregiudiziale, devono essere tenuti presenti e segnalati, e che possono riassumersi nella attuazione della massima omogeneità della base sociale, si deve richiamare l'attenzione su quelli più direttamente connessi con l'ordinamento dei poteri centrali.

Viene in primo luogo in considerazione l'ordinamento della rappresentanza politica, che deve mirare a riflettere la composizione complessa che sono venuti ad assumere gli Stati moderni. Anche se si decidesse di non includere nella costituzione le forme ed i procedimenti di organizzazione del suffragio, il costituente non può, nell'ordinare i poteri centrali, non considerare l'influenza che sul loro funzionamento esercitano i procedimenti stessi.

Allo scopo di offrire una traccia alla discussione, si darà un cenno dei punti pei quali potrebbe ritenersi conveniente una disciplina, almeno in linea di determinazione dei principî, da parte della costituzione. Così:

a) in ordine alla capacità elettorale (universalità del suffragio, condizioni di età, o altre da porre all'esercizio del diritto di voto, eventuali limiti derivanti dall'esercizio o dal non esercizio di date attività, carattere obbligatorio del voto, diritto all'esercizio effetivo del diritto elettorale, voti supplementari per il possesso di date qualifiche (voto familiare), voto ai militari);

b) in ordine al procedimento elettorale (principio proporzionalistico o maggioritario; determinazione dei collegi, determinazione del giorno di svolgimento delle elezioni);

c) in ordine alle condizioni di eleggibilità (età, data di acquisto della cittadinanza, incompatibilità derivante dall'appartenenza ad antiche famiglie regnanti);

d) in ordine alla determinazione dell'organo destinato al controllo della regolarità delle elezioni (tribunale elettorale).

Particolare interesse può offrire, sempre al fine che qui interessa, l'indagine sulla convenienza di inserire nella costituzione norme relative ai partiti, nel senso di condizionare il loro intervento nel procedimento di formazione degli organi costituzionali al possesso di dati requisiti. Varii e complessi sono i motivi che possono indurre all'una o all'altra soluzione, e la Commissione non potrà non farne oggetto di approfondito esame.

Analoghe considerazioni possono farsi per le categorie professionali, ove si ritenesse di ricorrere a forme di integrazioni di suffragio, sulla base dell'intervento delle categorie stesse nella formazione di uno o più degli organi elettivi.

Anche per gli enti territoriali, i quali, insieme a quelli politici e professionali, completano il quadro degli enti sociali, pei quali più urgente appare il bisogno dell'inserimento nella vita dello Stato, occorre determinare il grado di influenza loro attribuibile nel campo del nuovo ordinamento della rappresentanza politica.

Leggi integrative della costituzione su questi punti, nel caso di soluzione affermativa sul quesito posto, devono essere approntate, per opera della stessa Costituente, onde rendere

possibile la concreta applicazione della nuova legge costituzionale.

XII. — Passando a considerare l'ordinamento dei poteri costituzionali, appare opportuno limitare la trattazione ad uno fra i vari tipi possibili di ordinamento, e precisamente a quello intorno a cui sembra confluire il maggiore consenso delle correnti politiche, e cioè al tipo parlamentare.

All'uopo occorre decidere quali fra i quattro elementi, che è possibile far concorrere nel meccanismo che individua quel tipo, sono da fare intervenire e quale sia la veste e la posizione da attribuire ad ognuno, onde raggiungere quella specie particolare di equilibrio che appaia il meglio atto a realizzare i fini dei quali si è parlato.

Gli elementi cui si accenna sono: il Capo dello Stato, il Governo, il Parlamento, il popolo, e per ciascuno di essi la composizione ed il funzionamento devono essere determinati in relazione alla funzione che si vuole attribuire nel complesso del sistema.

Qui si deve far rinvio, per il Capo dello Stato e per il Governo, alle più precise determinazioni che saranno compiute in occasione dell'esame della relazione sul potere esecutivo, e perciò limitare gli accenni che seguono alla considerazione dei rapporti di tali organi con quelli legislativi necessari a determinare le linee generali della struttura complessiva dello Stato.

Il Capo dello Stato può essere configurato in vari modi e precisamente: o con funzioni puramente rappresentative (tipico in questo senso il progetto di costituzione francese del 1946, non ratificato dal *referendum*), oppure con competenza di intervento attivo, più o meno penetrante, nelle varie funzioni dello Stato, o infine come organo estraneo alla determinazione e all'attuazione del giudizio politico, e quindi distinto dai vari poteri e titolare di un quarto potere, neutro o moderatore, quale cioè guardiano della costituzione. In quest'ultima ipotesi la funzione veramente caratteristica del Capo dello Stato è di accertare la corrispondenza degli orientamenti popolari con quelli degli organi rappresentativi e di questi ultimi fra di loro, onde mantenere una costante armonia.

I mezzi conferiti per l'adempimento di tali funzioni possono essere la nomina o revoca del Ministero, e lo scioglimento delle Camere.

Il diverso modo di esercizio di tali poteri, i diversi limiti che possono essere posti determinano configurazioni assai varie fra di loro, accumunate tuttavia dallo scopo comune, che è quello, non di fare intervenire la volontà personale del Capo dello Stato nel Governo, bensì solo di promuovere i mezzi onde ristabilire un equilibrio venuto meno. È evidente che di fatto tale volontà personale ha poi modo di farsi concretamente valere, anche contro gli schemi giuridici, quando il popolo, che deve funzionare nel sistema come ultima istanza, non sia in grado di esprimere pronuncie univoche, o vi sia una molteplicità di formazioni politiche eterogenee, e potente si manifesti la personalità del Capo dello Stato.

Occorre considerare distintamente i mezzi indicati per l'adempimento del compito di riequilibrazione dei poteri.

Per la preposizione alla carica di Ministri possono farsi le seguenti ipotesi:

a) nomina da parte del Capo dello Stato, senza uopo di espresso conferimento di fiducia del Parlamento. La fiducia si presume, mentre solo un voto che suoni espressa sfiducia conduce all'obbligo del Capo dello Stato di revoca del Ministero;

b) designazione delle candidature, o della candidatura, da parte del Capo dello Stato delle persone ritenute idonee alla carica, e conferimento della carica in base al voto di fiducia del Parlamento alla persona, o ad una delle persone designate;

c) nomina diretta da parte del Parlamento dei Ministri, con l'esclusione di ogni intervento, o con intervento solo formale, del Capo dello Stato.

Sottospecie varie possono configurarsi in base ad elementi diversi. Un primo elemento è dato dal carattere del Ministero: collegiale o a *Premier*. Nel secondo caso la scelta dei Ministri, che possono conservare o perdere il carattere di organi costituzionali, è affidata al *Premier*. La fiducia a lui può esprimersi prima della composizione da parte sua del Ministero, oppure dopo tale costituzione.

Ma l'elemento più importante sul quale in ispecie è da richiamare l'attenzione, è data dalla potestà di dissoluzione delle assemblee legislative elettive, considerato come mezzo caratteristico del meccanismo di riequilibrazione.

Per valutare il significato di tale elemento occorre anzitutto rendersi conto delle situazioni che possono sollecitare il ricorso al mezzo medesimo. Bisogna anzitutto distinguere: *a*) il caso che sussista in atto il rapporto di fiducia fra maggioranza dell'Assemblea e Governo, da quello *b*) in cui questo sia venuto meno o si presuma venuto meno.

Nel caso *sub-a*) la dissoluzione può essere determinata o dalla necessità di affrontare problemi di notevole importanza politica non

agitati in occasione della elezione del Parlamento in carica; o dal sospetto di mutamenti intervenuti nello stato della pubblica opinione durante la legislatura (fra i sintomi più caratteristici sono da ricordare i risultati di elezioni parziali, che segnino vittorie dei partiti di opposizione, sintomo questo che viene meno nei regime elettorali proporzionalistici, che ricorrano all'istituto della supplenza; scissioni nel partito di maggioranza, che non suscitino una ripercussione nella Camera sufficiente a spostare la maggioranza; allontanamento dal Governo di uno dei partiti della coalizione governativa, tale da non fare venir meno la maggioranza. In questa ipotesi può pensarsi o ad una decisione di autodissoluzione da parte dello stesso Parlamento, o ad una dissoluzione per decisione autonoma del Governo, o ad una da parte del Capo dello Stato, o infine sull'accordo fra Capo dello Stato e Governo.

Nel caso *sub-b*) un primo problema si riferisce al modo di accertare la sfiducia (si deve presumere la sfiducia per il rigetto di una singola proposta di legge, o per il rigetto del bilancio, o invece occorre un espresso voto di censura?) e muove dalla distinzione fra l'indirizzo politico generale e le singole misure di attuazione dell'indirizzo stesso.

Il secondo problema riguarda la convenienza di una disciplina più o meno particolareggiata del voto di censura (secondo che l'iniziativa di esso muova dal Governo o dalle Camere, secondo che si richieda un intervallo fra la presentazione della mozione e la sua votazione, secondo che si richieda o no la maggioranza qualificata, secondo che nella discussione e votazione sulla mozione le Camere intervengano come organi distinti o riuniti in assemblea unica, secondo infine si richieda o no un'espressa motivazione del voto in modo che emergano chiaramente le ragioni del dissenso).

Un terzo problema riguarda la valutazione da dare del voto di sfiducia, sia sotto il riguardo dell'organo cui sia affidata la valutazione, sia sotto quello degli effetti della medesima.

Il dissenso, il quale può dar luogo alla decisione di scioglimento, può derivare o dalle insufficienze personali del *Premier* o di singoli Ministri, o dall'inadempimento del programma politico che era stato approvato al momento della formazione del Ministero, o infine dalla modificazione intervenuta nella compagina della maggioranza parlamentare.

Poiché è attraverso il potere di dissoluzione che si manifesta il limite più penetrante all'influenza del Parlamento sull'indirizzo politico, è dalle condizioni poste al suo esercizio che riesce specificamente individuato il tipo di ordinamento.

Si può aprire la via ad un mutamento del regime parlamentare in regime presidenziale quando si attribuisca al Capo dello Stato il potere di dissoluzione senza limiti, oppure quando i limiti siano tali da poter esser facilmente elusi (per esempio divieto di dissoluzione ripetuta per lo stesso motivo). Si potrebbe pensare al limite offerto dalla necessità della controfirma ministeriale al decreto di scioglimento. Ma questo limite non diminuirebbe il pericolo se la controfirma potesse essere apposta da un Ministro che non abbia ottenuto il voto di sfiducia (quando la nomina può avvenire all'infuori di tal voto), o nel caso che il ministero di maggioranza sia divenuto di minoranza per il ritirarsi di qualche nucleo della coalizione (quando ancora non sia intervenuto il voto che renda esplicito il mutamento avvenuto).

In contrapposto a questo scioglimento, che può dirsi « presidenziale », si può pensare a quello automatico, determinato cioè in base al numero delle crisi (secondo il progetto francese, alla seconda crisi, purché avvenuta negli ultimi due anni della legislatura, si sarebbe dovuto ricorrere allo scioglimento). Ma in realtà solo fermandosi all'apparenza il sistema merita il nome di automatico, poiché è in realtà la maggioranza dell'assemblea, quale si forma in un dato momento, che può provocare a suo libito lo scioglimento, e anche una minoranza che entri a formare la coalizione può, ritirandosi da questa, determinare la crisi, e con essa, lo scioglimento, e nel momento ritenuto da essa più propizio per le nuove elezioni.

Potrebbe apparire preferibile affidarsi all'iniziativa del Capo dello Stato. Essa può però riuscire soddisfacente a condizione che tale organo, per il modo della sua formazione e per i requisiti richiesti per la sua nomina, offra sufficienti garanzie di imparzialità di fronte alle varie correnti politiche.

Dovendo decidere sui poteri da attribuire in materia al Capo dello Stato non può pertanto prescindersi dall'esame preliminare del metodo della sua preposizione e che può essere: l'elezione popolare, l'elezione da parte del Parlamento, l'elezione per opera di un collegio speciale, di cui occorrerebbe determinare la composizione. Si potrebbe pensare di comporre tale collegio facendo intervenire, in una elezione di secondo grado, i più importanti corpi sociali, i quali appaiano meglio interes-

sati al mantenimento dell'equilibrio sociale, di cui il Capo dello Stato dev'essere il garante.

Rimarrebbe poi da stabilire se l'atto di scioglimento debba essere controfirmato e quale responsabilità sia da addebitare al Capo dello Stato per averlo emesso. Verrebbe in considerazione l'ipotesi di questa responsabilità nel caso che il responso popolare fosse contrario alla tendenza del Governo che ha decretato lo scioglimento, ma questo solo nell'ipotesi che sia prevista la dissoluzione da parte del Ministero di minoranza.

Per completare il quadro delle possibili specie di dissoluzione è da ricordare quella, di cui si ha traccia in qualche Costituzione, di dissoluzione affidata al Capo dello Stato su avviso conforme di un Consiglio o Collegio speciale, non legato né all'esecutivo né al legislativo. A parte è da considerare il caso in cui la dissoluzione appaia come atto complesso, risultante dal concorso della volontà del Capo dello Stato e di una delle due Camere.

Infine è da ricordare la dissoluzione disposta su iniziativa popolare, in armonia al principio democratico della revocabilità dei titolari di organi direttivi da parte del popolo (un esempio se ne ha nella costituzione bavarese, articolo 30).

Non sembra dubbio che lo scioglimento, quando sia circondato dalle necessarie garanzie, opera beneficamente sulla stabilità della direzione politica, per l'efficacia che la sua possibilità esercita sul comportamento dei partiti, inducendoli alla conciliazione.

È da rilevare che, qualunque sistema si scelga, l'utilità dello scioglimento è tanto maggiore quanto più precisamente si determini, con una chiara motivazione del voto, la ragione del dissenso, in modo da offrire la possibilità al popolo di esprimere al momento delle elezioni un chiaro giudizio sul punto in contestazione, atto a servire di direttiva per la futura legislatura.

Un punto importante da esaminare in materia è anche quello circa il mantenimento in carica per il periodo delle elezioni del Governo che ha proceduto o concorso allo scioglimento. Il progetto francese stabiliva che, ritiratosi il Governo rimasto in minoranza, fosse per il periodo delle elezioni assunto un Governo di affari presieduto dal Presidente dell'Assemblea e composto dai Presidenti delle varie Commissioni parlamentari, ciò allo scopo di eliminare il pericolo di influenza sullo svolgimento delle operazioni elettorali da parte di un Ministero avente un determinato orientamento politico.

È da chiedersi se non sia possibile pensare ad inserire nel sistema parlamentare che potrebbe essere attuato, allo scopo del raggiungimento della maggiore stabilità del Governo, insieme al limite che nei confronti del Parlamento è costituito dal potere di scioglimento, un secondo limite dato dall'imposizione di un termine (per esempio di un biennio) per la durata normale del Gabinetto che, sulla base dell'approvazione di un programma concreto di Governo, abbia ottenuto la fiducia della maggioranza. Questo limite, mentre indurrebbe le Camere ad una maggiore ponderazione nel conferimento della fiducia, varrebbe anche a circoscrivere, senza però eliminarlo, il potere di dissoluzione del Capo dello Stato, e quindi a preservare dai pericoli inerenti all'uso di tale mezzo.

Il regime che ne risulterebbe sarebbe in certo modo intermedio fra quello parlamentare ed il direttoriale e parrebbe cumulare i vantaggi di entrambi.

PARTE SECONDA

POTERE LEGISLATIVO

Organizzazione

La prima questione da affrontare per quanto riguarda l'organizzazione del potere legislativo si riferisce alla convenienza dell'introduzione del sistema bicamerale. I fini che si perseguono quando si dà vita ad una seconda Camera possono così riassumersi:

a) funzione ritardatrice della procedura legislativa al fine della più ponderata valutazione della convenienza politica delle singole leggi, e della loro migliore elaborazione tecnica;

b) integrazione della rappresentanza;

c) assunzione di competenze specifiche.

Il problema della selezione degli uomini sotto il punto di vista della competenza nella materia della politica legislativa è comune alle due Camere, ma la sua soluzione si è cercata in modo più specifico in occasione della formazione della seconda Camera, in quanto per questa si è trovato modo di ricorrere più facilmente a mezzi di scelta non collegati con l'elezione diretta da parte del corpo elettorale indifferenziato.

Per rispondere al quesito circa la convenienza dell'istituzione di una seconda Camera e circa il modo della sua formazione occorre tener presente nella loro integralità i fini politici che si vogliono conseguire e l'idoneità del mezzo prescelto per il loro conseguimento. Così, nel determinare la Costituzione,

il modo di formazione e la posizione di parità o meno della seconda Camera bisogna valutare anche, ed anzi in via principale, l'apporto alla esigenza di stabilità del Governo e di continuità e di unità dell'azione statale che da essa può attendersi.

Se si considerano i modi possibili di formazione della seconda Camera si trova che i criteri di scelta suscettibili di essere assunti possono ubbidire ai seguenti intenti:

1°) o di assicurare solo genericamente una maggiore ponderazione e riflessione, quale può apparire garantita dall'età più matura dei componenti l'assemblea o degli stessi elettori;

2°) o di offrire la garanzia del possesso di date competenze al quale risultato si tende predeterminando categorie di eleggibili in base a dati requisiti di cultura, o alla copertura di dati uffici, o all'appartenenza a date categorie. È da porsi il quesito se in quest'ipotesi la scelta migliore fra gli appartenenti alle categorie sia assicurata ricorrendo al procedimento dell'elezione da parte di tutti i cittadini, o invece alla elezione per opera degli appartenenti a singoli gruppi più o meno ristretti, o alla nomina da parte del Capo dello Stato o infine della stessa seconda Camera, in via di coaptazione;

3°) di consentire l'espressione di interessi, i quali rimarrebbero o compressi, o confusi, o solo implicitamente espressi con le altre forme di rappresentanza. Ciò allo scopo di ottenere che la sintesi finale, in cui si esprime la volontà generale, risulti da un'analisi, quanto più precisamente differenziata, delle varie componenti della sintesi stessa.

Quello però che si deve ottenere, quando si persegue un tale intento, è che gli elementi assunti a base della rappresentazione posseggono capacità politiche, siano cioè suscettibili di inquadrare gli interessi di cui sono portatori nell'ambito di quelli generali, sicché la pretesa di voler realizzare quegli interessi sia accompagnata dalla dimostrazione della loro idoneità ad armonizzare con l'interesse generale. In altri termini la posizione assunta dai vari rappresentanti degli interessi non può paragonarsi a quello che risulta da una contrapposizione d'indole contrattualistica, bensì assimilabile all'altra diversa che discende dall'accordo societario, in quanto subordinata ad un fine comune a tutti, e che tutti sono tenuti a realizzare. Ciò presuppone tra l'altro una posizione pubblicistica delle singole entità chiamate a esercitare la funzione rappresentativa. Da ciò discende altresì che il rapporto fra i vari interessi rappresentati non debba seguire lo stesso criterio proporzionalistico che sarebbe necessario per la costituzione di un'assemblea, la quale avesse come scopo specifico la tutela degli interessi di categoria.

Una ulteriore conseguenza che sembra possa farsi discendere da una composizione della seconda Camera sulla base di interessi nel senso che si è detto, è quella di limitare la partecipazione alla formazione della prima Camera alle sole organizzazioni di partito e quindi di disciplinare tali organizzazioni, in modo che non si identifichino con rappresentanze di categorie. È altresì da rilevare che l'attuazione della forma di rappresentanza di cui si parla non esige l'esistenza di organizzazioni professionali riconosciute o anche di solo fatto, essendo sufficiente un'anagrafe degli appartenenti alle varie attività professionali, ripartiti secondo i criteri da fissare.

Una difficoltà pratica sorge per l'esigenza di determinare il valore da assegnare a ciascun gruppo sociale che si vuole rappresentare. E la difficoltà è accresciuta quando si volesse (e l'ipotesi presenta particolare interesse) dar vita ad una rappresentanza complessa, (di categoria e territoriale), sia che ciò si attui nel senso di porre accanto le due specie, con la rappresentanza delle regioni, da una parte, nel complesso della loro popolazione, e, dall'altra, la rappresentanza delle categorie esistenti nell'ambito di ciascuna, sia che invece (e questa seconda soluzione si presenta senza dubbio più organica) si componga tutta la rappresentanza di ogni regione sulla base delle categorie. Si presenta allora, come si diceva, la difficoltà di ripartire per ogni regione il numero complessivo dei seggi attribuito ad ogni categoria, onde adattare la rappresentanza alle situazioni particolari di ogni nucleo regionale.

Ancora degno di attenzione si presenta un particolare aspetto che il problema ora accennato viene ad assumere quando si decidesse di dare alle singole regioni una rappresentanza paritaria, non legata alla popolazione con rapporto proporzionale.

In ogni caso sembra che si debba sottrarre alla competenza degli organi regionali la determinazione dei criteri di ripartizione territoriale, e che invece questi, e, prima ancora, quelli relativi alla ripartizione complessiva per tutto lo Stato, assumendo rilevanza costituzionale, debbano essere inseriti nella carta fondamentale. Allo scopo poi di impedire il pericolo di una cristallizzazione delle situazioni esistenti in un certo momento, si dovrebbe stabilire una revisione periodica, per la quale si potrebbe pensare anche a forme

più semplificate rispetto a quelle prescritte per gli altri mutamenti costituzionali.

Problemi complementari su questo punto, ma che pure assumono anch'essi indubbiamente rilevanza costituzionale, sono dati dalla determinazione del procedimento di scelta dei candidati nei collegi di categoria, e dei sistemi di votazone.

Il diritto comparato offre il seguente schema relativamente ai modi di formazione della seconda Camera:

1°) Nomina da parte del Capo dello Stato (senza limiti, oppure con predeterminazione di determinati requisiti e in particolare l'appartenenza a categorie configurate in base all'esercizio di date attività o al possesso di un determinato censo. Quanto alla durata, o ereditariamente, o a vita, o per un periodo determinato di tempo).

2°) Preposizione *ope legis*, in conseguenza dell'appartenenza a dati uffici (In Germania i membri dei governi dei singoli Stati entravano di diritto a far parte del Reichsrat).

3°) Nomina da parte di collegi speciali: *a*) collegi formati dai membri delle Camere (nel senso stesso della Camera, come per esempio in Norvegia); fuori della Camera (Stati Uniti fino al 1912; Austria 1920; alcuni Cantoni svizzeri); *b*) collegi formati in base al criterio territoriale (con proporzionalità rispetto al numero della popolazione; senza proporzionalità, come negli Stati federali e anche in Stati ordinati in base al criterio del decentramento regionale; con proporzionalità temperata (esempio: Germania di Weimar, Francia); *c*) collegi formati da rappresentanti di categorie professionali, o di dati interessi morali o spirituali (Portogallo, Brasile, Austria); *d*) collegi formati con criterio misto (così nel Belgio, per la revisione del 1921, il Senato risultava composto da 93 eletti a suffragio diretto e proporzionale entro categorie speciali di eleggibili, da 40 eletti dai consigli provinciali, e da 20 assunti per coaptazione dai precedenti; così ancora la Francia fino al 1884 aveva 75 membri eletti per coaptazione; così ancora l'Unione Sud Africana ha un Senato composto di 32 membri nominati dalle provincie e di 8 nominati dal governatore generale).

4°) Composizione con sistema misto risultante dalla commistione dei vari criteri precedentemente indicati, elezione, ereditarietà, appartenenza a dati uffici (costituzione ungherese, giapponese, rumena, irlandese).

In via generale è da osservare che qualsiasi ordinamento della seconda Camera tende a correggere, in misura più o meno accentuata i risultati del suffragio universale, spostando il peso che quest'ultimo attribuisce in modo uguale ai singoli cittadini. Forse la sola eccezione a questo principio è quella della costituzione norvegese.

Questa circostanza influisce in modo particolare sul problema, cui si è avanti accennato, della stabilità del Governo. Nel determinare quindi sia la posizione, sia l'organizzazione, sia il funzionamento della seconda Camera è da tener conto delle prevedibili ripercussioni su tale punto, potendo essa, secondo che si adotti l'una o l'altra soluzione, agire sia come fattore di stabilizzazione sia come elemento di maggiore instabilità.

Per quanto riguarda la posizione reciproca delle due Camere è da osservare che, a stretto rigore, il sistema bicamerale dovrebbe implicare piena parità fra i due organi legislativi. Tuttavia nell'uso comune si sogliono fare rientrare fra i sistemi bicamerali anche quelli in cui la seconda Camera sia posta in una posizione diversa dalla prima.

Dalla piena parità giuridica, nei confronti sia dell'attività legislativa sia dell'attività di indirizzo politico e quind dell'ntervento della seconda Camera nel conferimento o nel ritiro della fiducia al Governo, si passa al sistema della parità limitata. Tale limite può riguardare la sottrazione alla seconda Camera dell'intervento nel conferimento della fiducia al Governo, o riferirsi anche alla materia strettamente legislativa, e in quest'ultimo campo il limite può attenere solo alla materia finanziaria (come in Italia, dove si riteneva che il Senato fosse incompetente a qualsiasi iniziativa nella materia stessa) oppure estendersi anche agli altri campi di attività legislativa (Inghilterra, Cecoslovacchia, Germania, Polonia).

Il caso di seconde Camere puramente consultive o fornite anche del potere di iniziativa (come in Portogallo e secondo il progetto francese del 1946) non può rientrare a stretto rigore nel problema del bicameralismo.

Il sistema della parità, anche se limitata, esige l'intervento di un procedimento di risoluzione dei conflitti, secondo la logica del regime parlamentare (infatti tale procedimento manca nei paesi, come gli Stati Uniti e la Svizzera, che non accolgono quel regime).

Tale procedimento potrebbe essere automatico nel senso della prevalenza di una Camera sull'altra, subordinatamente al verificarsi di date condizioni (maggioranza speciale, decorso di tempo, rinnovazione di deliberazione), o in corrispondenza all'avviso che raccolga il maggior numero di voti complessiva-

mente dei componenti dell'una e dell'altra Camera o anche nel senso della dissoluzione di entrambe o di una sola, quando si ammetta lo scioglimento automatico.

Altra soluzione è ricercabile nell'intervento del Capo dello Stato, cui può essere affidato di sciogliere una delle Camere o tutte e due (o, nel caso di composizione non elettiva, di procedere alle « infornate »). L'esercizio della facoltà del Capo dello Stato può essere subordinata al consenso o solo al parere di altro organo, ed esso potrebbe essere anche l'altra Camera.

Si può anche pensare ad un esame comune delle due Camere riunite (specie quando il dissenso perduri anche dopo lo scioglimento), o solo di commissioni miste formate proporzionalmente da membri di ognuna (alle quali potrebbero essere affidate anche funzioni di prevenzione del conflitto). Infine si può fare intervenire nel conflitto il popolo, con una pronuncia diretta mediante referendum sulla questione controversa.

I vari mezzi indicati possono essere usati anche in modo promiscuo, o alternativo.

Nell'assumere uno o altro criterio sono da prendere in accurato esame le influenze, dirette o indirette, sui fini politici che si vogliono conseguire. Già lo stesso modo di formazione, la durata assegnata ad ognuna delle Camere, il numero dei componenti di ciascuno sono altrettanti fattori, i quali agiscono nel senso di determinare, anche nel caso che sia stabilita la parità giuridica, un diverso prestigio politico, e quindi inducono anche ad una diversa soluzione del problema dei conflitti. Così sono naturalmente portati a considerarsi più rappresentativi gli eletti dai collegi di primo grado rispetto agli altri derivanti da elezioni di secondo grado, quelli eletti per una durata più breve, o da collegi più vasti rispetto agli altri per un periodo più lungo o in collegi più ristretti.

Nel caso che si dia alle Camere una piena parità giuridica si dovrebbe cercare di avvicinare nel tempo le date di formazione di ciascuna, onde rendere meno frequenti e gravi le possibili ragioni di conflitto.

Per esaurire la materia dell'organizzazione del potere legislativo, dopo avere esaminato il principio bicamerale e le modalità organizzative da considerare peculiari ad ognuna delle camere (e che si possono così riassumere: 1°) numero dei componenti, 2°) durata del mandato, 3°) requisiti per la nomina, comprese le eventuali incompatibilità parlamentari, che dovessero essere diversamente configurate per le due Camere, 4°) procedimento elettivo, 5°) eventuali guarantigie speciali ai membri di ciascuna), occorre considerare le disposizioni che possono ritenersi comuni alle due Camere e per le quali sorga un interesse alla regolamentazione da parte della Costituzione.

Tali disposizioni possono essere così elencate:

1°) incompatibilità connesse alla carica di membro del Parlamento, e che possono essere assolute, o rimuovibili dalle stesse Camere, e che inoltre possono essere limitate alla durata del mandato o estendere la loro efficacia anche per un periodo successivo);

2°) verifica dei poteri. Al sistema prevalente nel continente di affidare tale verifica alle stesse Camere si contrappone quello inglese che lo conferisce ad appositi organi di natura giurisdizionale. In un ambiente politico nel quale si presenti l'interesse di fornire una particolare tutela dai diritti delle minoranze preferibile appare questo secondo sistema;

3°) condizione per l'ammissione all'esercizio delle funzioni (giuramento);

4°) potere di autorganizzazione. La Costituzione può intervenire in due direzioni: *a*) con il fissare alcuni principi organizzativi (esempio: pubblicità ed eventuali limiti ad essa, numero legale, metodi di votazione, modo di composizione dell'ufficio di presidenza); *b*) con il predeterminare il modo di esercizio della podestà regolamentare, che è propria di ogni ente sociale (così, oltre ad imporre l'obbligo dell'emanazione del regolamento, la Costituzione può richiedere la presenza di maggioranze qualificate per l'approvazione del regolamento, determinare quale regolamento valga nel caso di sedute comuni delle due Camere, sottrarre al potere regolamentare dati rapporti, per esempio quelli con il Governo o con il pubblico in generale, o viceversa dare efficacia di legge al regolamento, o conferimento del potere di introdurre pene, approvazione con legge del regolamento, ecc.);

5°) determinazione delle modalità della prima riunione dopo le elezioni (messaggio presidenziale);

6°) convocazione ed aggiornamento. I sistemi da seguire possono essere diversi e cumulabili. Così può pensarsi ad una convocazione periodica nei tempi fissati dalla Costituzione, ad un'autoconvocazione o per opera del Presidente della Camera, con o senza richiesta di una certa percentuale di membri del Parlamento, o per opera del Capo dello Stato, ma su domanda del Presidente della

Camera o di un certo numero di membri. Analogamente l'aggiornamento potrebbe essere disposto solo su deliberazione della Camera interessata, o anche per opera del Capo dello Stato, ed in quest'ultimo caso senza limiti specifici, o con tali limiti, (esempio non più di una volta ogni anno o per non più di un mese);

7°) determinazione dei periodi di vita legislativa.

A parte le considerazioni precedentemente fatte circa il potere di stabilire la fine della legislatura prima del tempo fissato dalla Costituzione, sono qui da esaminare le varie possibilità di regolamentazione delle sessioni. Potrebbe essere fissata nella Costituzione la durata massima e minima, stabilire una durata fissa, o determinare un minimo (esempio almeno una sessione annua). Così per quanto riguarda la proroga della sessione si deve determinare l'organo al quale debba essere affidata, le eventuali modalità del provvedimento che la dispone (esempio stabilire la data della sessione seguente), precisare gli effetti della chiusura, eventualmente prevedere l'ipotesi del mutamento del Governo durante la chiusura della sessione.

Altra materia di regolamentazione costituzionale è data dalla determinazione della posizione personale dei membri del Parlamento. Vengono in considerazione al riguardo, oltre alle incompatibilità, delle quali si è fatto cenno:

a) la determinazione del carattere, retribuito o gratuito delle prestazioni;

b) le immunità e le guarantigie, che possono assumere tre possibili direzioni, e cioè: la insindacabilità delle opinioni, la libertà dell'arresto o da qualsiasi misura che importi restrizione di movimento personale, la sottrazione dal giudizio dei tribunali ordinari, o l'eventuale altra modificazione della procedura stabilita per i reati. A parte sono da considerare le speciali difese stabilite per le assemblee legislative, come tali.

Degna di particolare esame è la materia delle decadenze dalla qualità di membro del Parlamento, in ordine ad un punto, che si collega con il rapporto che, nei regimi elettorali sulla base di liste di partito, viene ad instaurarsi fra il Deputato eletto e il Partito sulla cui lista è avvenuta l'elezione. Tale rapporto può condurre alla decadenza dalla cadica di Deputato di coloro che vengono espulsi dal proprio partito? Naturalmente l'ammissione di tale conseguenza verrebbe a contraddire almeno in parte, al principio della irresponsabilità del Deputato per le opinioni espresse, ed introdurrebbe degli elementi di mandato imperativo.

In un analogo ordine di considerazioni si inserisce la possibilità conferita agli elettori di revocare l'eletto.

Per esaurire la materia dell'organizzazione è da fare cenno agli organi legislativi misti, straordinari o interinali.

I primi si hanno per la riunione delle due Camere in Assemblea plenaria, che verrebbe a formare un organo a sé quando ad esso venissero affidate determinate competenze. L'Assemblea plenaria potrebbe avere vita dalla Costituzione, essendo evidentemente sottratto alle singole Camere un potere di tal genere (a differenza di quanto potrebbe avvenire per la Costituzione di commissioni miste, con funzioni interne e senza veste giuridica).

La Costituzione può anche prevedere commissioni miste con funzioni varie, deliberative o consultive, per il periodo dell'intervallo fra le sessioni o anche fra le legislature di carattere permanente o transitorio (risoluzione di conflitti, parere o deliberazione su proposte di decreti legge o di decreti di stato di assedio, ecc.).

Infine è da fare cenno agli organi ausiliari del Parlamento e che possono essere, fra gli altri possibili, la Corte dei conti, per l'esercizio della funzione di controllo, ed un Consiglio legislativo, con funzioni consultive di carattere tecnico avente lo scopo del perfezionamento nella redazione delle leggi.

PARTE TERZA

LA FUNZIONE LEGISLATIVA

I. — La disciplina del potere legislativo, visto nel momento del suo funzionamento, deve prendere in considerazione, in primo luogo, il procedimento di formazione della legge.

Per quanto riguarda l'iniziativa, si tratta di decidere a quali organi attribuirla, se a uno solo o a più promiscuamente, e se in modo illimitato o sottoposto a determinate condizioni e limiti. Così, per l'iniziativa governativa, se ammessa, come avviene in quasi tutte le legislazioni (contro una tesi estrema, che dal principio della separazione dei poteri fa derivare la conseguenza di una limitazione dell'iniziativa al solo popolo o ad organi da esso immediatamente derivanti) è da vedere se essa sia esercitabile con il concorso del Capo dello Stato o per opera del solo Ministero, e con quali modalità (preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri).

Per l'iniziativa parlamentare occorre stabilire, oltre alla procedura, perché essa si eserciti (presa in considerazione), anche gli eventuali limiti, discendenti o dalla diversa posizione delle due Camere, o dal contenuto su cui l'iniziativa verte (esempio per le proposte che importano spesa, divieto di iniziativa o iniziativa condizionata alla determinazione preventiva delle fonti di entrata sufficienti a coprire la spesa).

È poi da esaminare l'opportunità di ammettere altre fonti di iniziativa e precisamente quella popolare, determinandone nell'affermativa le modalità e quella di altri enti (regioni, consigli economici, ecc.).

II. — Si devono, in secondo luogo, regolamentare i modi di esame dei progetti di legge, per la parte ritenuta di rilievo costituzionale. Posti i sistemi classici delle tre letture, degli uffici e delle Commissioni permanenti, è da vedere se sia da assumere uno di essi o più alternativamente, determinando il criterio di scelta nei singoli casi.

In quanto siano istituiti organi consultivi *a latere* del Parlamento, l'audizione del loro parere deve porsi come condizione di validità della procedura di formazione della legge.

III. — Occorre poi stabilire le norme sul numero legale e sui procedimenti di votazione in quanto si intenda derogare alle norme generali fissate per questa materia nella parte organizzativa, o imporre un *quorum* oppure maggioranze qualificate, o uno speciale sistema di votazione.

IV. — In relazione alle posizioni fatte alla seconda Camera sono da determinare i suoi interventi nel procedimento legislativo, secondo i cenni già dati. In particolare, sarà da esaminare gli effetti del rifiuto di una delle Camere di approvare un progetto già approvato dall'altra (riproposizione nella stessa o in altra sessione, procedimento per il nuovo esame, maggioranza qualificata).

Per quanto riguarda il Capo dello Stato la questione sulla sua partecipazione all'attività legislativa è naturalmente da inquadrare nella figura complessiva a lui attribuita. Se si concepisce come titolare di un potere neutro, non vi sarebbe luogo per l'attribuzione ad esso di un potere di sanzione, ma solo di quello di veto sospensivo, da esercitare entro un termine predeterminato, come espressione particolare di una funzione di arresto, diretta ad accertare la corrispondenza al sentimento popolare di determinate misure, allorché vi siano indizi atti a fare dubitare della sua esistenza. In un regime semidirettoriale tale potere avrebbe una sua logica, se esercitato in accordo con il Governo in carica quando si manifestassero dissensi su singole proposte di legge durante il periodo di durata legale del Gabinetto.

V. — Dopo la fase di formazione della legge occorre disciplinare quella relativa alla sua efficacia verso l'esterno, e pertanto stabilire a chi spetti, e con quali modalità, il potere di promulgazione, e di pubblicazione (sottoscrizione della legge, termini per l'uno e l'altro dei detti atti, formula della promulgazione, procedura di pubblicazione) ed infine le norme generali sull'entrata in vigore (uniforme o progressiva, *vacatio legis*). È da ricordare che qualche costituzione impone che in ogni legge sia espressamente indicato a quale membro del Governo incombe l'obbligo della esecuzione specifica.

VI. — Alla regolamentazione del modo di formazione della legge in senso formale deve seguire quella relativa all'efficacia ad essa propria e quindi al suo inquadramento nel sistema generale delle fonti di diritto.

Attiene a questa parte la determinazione della podestà di interpretazione autentica della legge.

Per quanto riguarda i limiti è da osservare che, ove si accogliesse il principio della rigidezza della Costituzione, e si stabilisse quindi una speciale procedura per la modificazione della legge costituzionale, l'efficacia della legge ordinaria sarebbe condizionata al rispetto dei principi generali dalla fonte suprema.

Limiti di carattere sostanziale potrebbero essere posti al legislatore ordinario in vario senso, e cioè:

1°) dalla competenza esclusiva che fosse affidata nella legislazione primaria, in un ambito delimitato, ad altri enti diversi dallo Stato (esempio le regioni);

2°) dall'obbligo del rispetto di certe fonti extra positive (esempio diritto naturale);

3°) dal rispetto di norme del diritto internazionale. A riguardo di questa categoria di limiti è da precisare il modo della loro efficacia, e in particolare: *a*) se sia opportuno inserire nella costituzione una dichiarazione la quale sancisca in modo solenne la politica di pace ed il proposito dell'osservanza del diritto internazionale da parte dello Stato italiano, o consacri la decisione di entrare a fare parte di date organizzazioni internazionali; *b*) la scelta del sistema, o dei sistemi di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale (adattamento automatico?);

4°) dal rispetto del principio generale di giustizia e di uguaglianza (divieto di usare

trattamento disuguale per casi analoghi; divieto di emanazione di leggi particolari, sfornite cioè dei requisiti della generalità e dell'astrattezza, almeno limitatamente al rispetto del giudicato e dei contratti; irretroattività della legge, anche all'infuori del carattere penale della legge; protezione di minoranze etniche);

5°) dall'esclusione, o limitazione di date fonti di entrate (esempio ricorso a prestiti, come fa l'articolo 87 della Costituzione di Weimar; non sottoponibilità ad imposta straordinaria sul patrimonio dei titoli del debito pubblico);

6°) dall'assunzione di impegni in rapporti di credito (come per l'articolo 31 dello Statuto);

7°) dalla indelegabilità delle competenze istituzionali. Un potere del legislatore al trasferimento, anche per un singolo caso, della propria competenza non può trovare posto in un regime di costituzione rigida. Sicché il silenzio che il costituente serbasse su tale punto avrebbe il significato di divieto dell'esercizio del potere di delegazione legislativa.

Un divieto assoluto di delegazione, come era proposto nel progetto francese, non sembra opportuno. Se mai si potrebbe limitare la delegabilità e ciò in vario modo. Si potrebbe consentirla solo per il tempo di guerra (ed in modo illimitato, oppure solo per i provvedimenti strettamente necessari per la condotta della guerra). Se ammessa anche per un periodo normale possibili limiti potrebbero essere:

a) esclusione di delegazione continuativa, ammettendosi solo quella destinata ad esaurirsi con il primo atto di esercizio;

b) esclusione di delegazione generale, conosciuta con il nome di concessione dei pieni poteri;

c) determinazione delle materie delegabili, o meglio, specificazione di quelle non suscettibili in nessun caso di delegazione (per esempio elettorato, leva, ordinamento giudiziario, legge comunale e provinciale, legge di pubblica sicurezza), o, in via generale, esclusione di tutte le materie per cui la costituzione sancisce la riserva della legge;

d) determinazione dell'organo capace di porsi come destinatario della delega;

e) divieto della subdelegazione.

L'eventuale disciplina della delegazione dovrebbe riguardare anche i mezzi per l'osservanza dei limiti della delegazione (competenza esclusiva del Paralmento, di Commissioni parlamentari appositamente costituite, dell'Autorità giudiziaria). In regime di costituzione rigida si dovrebbe pensare all'intervento della Corte Costituzionale di giustizia, dato che il sorpassamento dei limiti della delegazione è alterazione delle competenze costituzionali.

Un limite particolare all'efficacia della volontà legislativa del Parlamento potrebbe essere pensato quale mezzo di protezione posto a disposizione delle minoranze escluse dal Governo. Così l'articolo 72 della Costituzione di Weimar prevede un veto sospensivo *pro tempore* su richiesta di un terzo dei membri della Camera.

Ove si ammettesse più procedimenti di formazione delle leggi formali potrebbe sorgere il dubbio sull'opportunità di una loro disposizione su un diverso piano di efficacia, e quindi di un ordine gerarchico (esempio leggi approvate con procedimento ordinario e con procedimento con *referendum*). Si creerebbe così un grado intermedio fra la legge costituzionale e la esmplice.

Per completare il quadro dell'ordinamento delle fonti la costituzione dovrebbe determinare la posizione della consuetudine di fronte alla legge, e stabilire gli altri mezzi di produzione del diritto, affidati ad organi diversi da quelli legislativi, stabilendone il grado gerarchico, che può essere di parità con la legge formale (decreti legge, leggi regionali in materia di competenza concorrente) oppure di subordinazione (regolamenti di amministrazione, leggi di corpi economici, contratti collettivi).

Per le particolarità su questi ultimi punti si fa riferimento alle altre relazioni sul potere esecutivo.

VII. — Vengono poi in considerazione le funzioni non legislative del potere legislativo.

Tali funzioni sono da classificare in primo luogo secondo che, dal punto di vista del loro contenuto, attengano all'attività esecutiva o a quella giurisdizionale.

Per la prima un'ulteriore classificazione può compiersi secondo che l'intervento del Parlamento, o di uno dei singoli rami di esso, si esplichi sostanzialmente:

1°) con funzioni attive.

Nell'ambito di questa categoria sono da distinguere: *a*) le funzioni che si esplicano con la partecipazione alla formazione di atti singolari non emessi nella forma della legge (sia attraverso un atto semplice del Parlamento, per esempio nomina o eventualmente revoca del Capo dello Stato, o di Ministri, sia attraverso atti complessi in unione con il Governo); *b*) con la partecipazione ad atti singolari emessi nella forma della legge. Sono da ri

cordare in questa categoria le leggi di approvazione in genere, ed in specie, quelle di approvazione di contratti, di trattati internazionali, del bilancio. È da decidere se tali leggi siano da ammettere, e quali principi costituzionali siano da sancire in ordine ad essi.

Le eventuali norme sui trattati sono da mettere in armonia con l'accoglimento o meno del principio dell'adattamento automatico e riguardano i casi, le condizioni e gli effetti dell'intervento del Parlamento.

Per quanto riguarda i bilanci la regolamentazione può riferirsi: *a*) all'inizio ed al termine dell'anno finanziario; *b*) al modo di formazione del bilancio, al contenuto di esso, ai termini ed alle altre modalità della sua presentazione; *c*) i poteri del Parlamento in ordine ad esso; *d*) il carattere della legge di bilancio; *e*) l'ammissibilità di eventuali termini per l'approvazione e l'ammissibilità dell'esercizio provvisorio; *f*) gli effetti del rifiuto di approvazione del bilancio.

2°) Con funzioni di controllo, che si esauriscono cioè nell'accertamento di date situazioni (interrogazioni, interpellanze, mozioni, inchieste).

Di un'importanza che trascende l'ambito puramente dispositivo affidato al potere regolamentare è la funzione di controllo, anche se considerata in ordine agli organi che si pensasse eventualmente di predisporre in vista di un più proficuo ed assiduo esercizio della medesima (esempio le Commissioni permanenti della Camera francese).

Per quanto riguarda il potere di inchiesta è da decidere se, ed in che limiti debba intervenire la Costituzione nella sua regolamentazione. Si tratta di decidere se siano da ammettere solo inchieste stabilite nella forma della legge, o anche su atto singolo di una Camera o delle due Camere senza quella forma. Per quanto riguarda i poteri della Commissione di inchiesta la necessità di disposizioni può riferirsi a rapporti con gli uffici amministrativi (e regolare fra l'altro il caso del vincolo dei funzionari al segreto di ufficio) ed a quelli con i cittadini (possibilità di sanzioni penali per gli inadempimenti agli inviti delle Commissioni).

Un punto importante, che si inquadra nell'argomento più generale della protezione da accordare alle minoranze escluse dal Governo, allo scopo di assicurare il mantenimento del metodo democratico dell'alternativa dei partiti al potere, riguarda l'ammissibilità di inchieste su richiesta di un certo numero dei membri del Parlamento (un quanto secondo l'articolo 34 della Costituzione di Weimar), o anche di una percentuale di elettori (iniziativa popolare di inchiesta).

Per le funzioni attinenti all'attività giurisdizionale, non sembra sia da prendere in considerazione l'eventualità del mantenimento di un foro speciale per il giudizio dei membri del Parlamento e neppure quella del confermento della competenza a giudicare di dati voti comuni ad una delle due Camere. Sicché la decisione su questo punto, oltre che su gli interventi del Parlamento diretti ad autorizzare il perseguimento penale dei propri membri, deve vertere sulla convenienza di attribuire agli organi legislativi la facoltà di elevare l'accusa contro i Ministri e contro il Capo dello Stato (nei riguardi della quale sono da stabilire le modalità sia con riferimento all'iniziativa, sia alle condizioni per la deliberazione: *quorum* maggioranze speciali, ecc.) ed inoltre quella di attribuire il potere di giudizio sull'accusa alla camera diversa da quella che ha proceduto a quest'ultima.

La soluzione su questo punto deve essere coordinata con quella che sarà presa in ordine alla Costituzione di un'Alta Corte di giustizia, dipendendo dal modo di costituzione di questa, l'opportunità di sottrarre o no il giudizio di cui si parla alla sua competenza.

* * *

Per concludere la relazione è da accennare al popolo come titolare di potere legislativo. A stretto rigore tale argomento si sarebbe dovuto ripartire fra le due parti dedicate all'organizzazione ed al funzionamento di detto potere, ma per considerazioni di opportunità pratica si è preferito riunire tutta la materia, che ha una sua autonomia per i problemi che solleva, e che si giova perciò di un esame unitario.

Si prescinde qui dal *referendum* come mezzo di revisione costituzionale, per cui si fa rinvio ad altra relazione.

Nel campo legislativo il *referendum* può assumere carattere consultivo o deliberativo. Non sembra che la posizione di organo supremo rivestita dal popolo nel regime democratico si concili con l'esercizio di una funzione subordinata, come quella che si sostanzia nell'emissione di pareri.

L'apprezzamento da fare circa l'opportunità dell'introduzione di *referendum* deliberativi è diverso secondo il grado di organizzazione politica del popolo, il numero e la composizione dei partiti, la nettezza delle loro enunciazioni programmatiche, la disciplina degli iscritti ecc. La soluzione del problema

è influenzata anche dal tipo che si assuma di ordinamento degli organi supremi. È stato osservato che il *referendum* si è sviluppato originariamente nei paesi che non conoscevano l'istituto dello scioglimento delle Camere (Stati Uniti d'America e Svizzera). L'utilità della sua introduzione può essere minima in paesi, come l'Inghilterra, dove l'istituto della dissoluzione, agendo in un ambiente assai propizio alla enunciazione di chiari indirizzi politici, rende possibile l'espressione di questi in sede di elezioni.

Ponendosi qui da un punto di vista generale è da osservare che il *referendum* può riuscire utile per la funzione che adempie di impulso atto a mantenere gli organi rappresentativi in contatto continuo con le masse popolari, agendo così come strumento di educazione politica di queste ultime per la necessità che importa della consapevolezza di questioni concrete e della valutazione della loro importanza considerate nella loro particolarità e nella loro relazione con gli indirizzi politici generali. Ancora più importanti servizi il *referendum* può rendere costringendo i partiti alla concretezza ed operando delle redistribuzioni di forze politiche atte a controbilanciare l'influenza eccessiva acquistata da alcune in confronto di altre nelle elezioni.

È però necessario rendersi conto delle condizioni alle quali deve ritenersi subordinato il proficuo impiego dell'istituto. È stato da più parti osservato che questo è un meccanismo utilizzabile solo in piccoli Stati, ed, a riprova, si è ricordata la prova negativa fatta dal medesimo nella Germania di Weimar. Si può rispondere che anche il *referendum*, come ogni congegno giuridico, esige per il suo buon funzionamento l'esistenza di determinati presupposti, e che quindi solo con riferimento alla presenza o assenza di questi deve essere valutata la prova fatta in singoli casi. Anche l'ingente massa di popolazione di un grande Stato può essere messa in grado di esprimere decisioni consapevoli quando sia chiamata a tale funzione non come folla indifferenziata ma composta in organismi più ristretti e sufficientemente omogenei.

Più in particolare il *referendum* deve ritenersi condizionato:

a) alla necessità di salvaguardare l'esigenza di unità dell'azione statale, evitando che la pronuncia popolare su un caso concreto venga ad inserirsi in modo disarmonico rispetto alla direzione impressa dagli organi normalmente competenti a presiedere all'azione stessa. È in obbedienza a detta esigenza che talune costituzioni prescrivono la dissoluzione o la cessazione anticipata dalla carica degli organi le cui misure siano state disapprovate in sede di *referendum*;

b) alla necessità che il popolo sia messo in condizione di emettere un giudizio consapevole, nonché di potere esprimere un'approvazione condizionata alla introduzione nel testo di dati emendamenti. L'indirizzo dominante, che fa esaurire il procedimento del *referendum* mediante la semplice espressione di un sì o di un no, dovrebbe essere corretto nel senso di prescrivere che la votazione avvenga nel seno di assemblee dove il voto possa essere preceduto da congrua discussione e possa dar luogo a proposte di emendamenti;

c) alla necessità di attuare il *referendum* in modo che il popolo possa valutare gli esatti termini della questione ad essa sottoposta e porla in relazione con altre strettamente connesse alla medesima ed agli orientamenti politici generali. La formulazione di quesiti deve essere predisposta in modo da rendere possibile pronuncie non solo univoche, ma capaci di coordinarsi con un determinato indirizzo generale.

Ammesso il *referendum* si può chiedere se vi debbano essere materie sottratte ad esso. Alcune Costituzioni proibiscono il ricorso al *referendum* per la materia costituzionale. Altre invece per la materia finanziaria e per le leggi di approvazione dei trattati.

Oggetto di accurato esame deve essere la determinazione dei requisiti numerici per il concreto esperimento della consultazione popolare, dipendendo da essa in notevole parte la possibilità di un suo proficuo impiego.

Tre punti sono da considerare:

a) il numero dei proponenti necessario per rendere efficace l'iniziativa popolare, nel caso che si ammetta oltre al *referendum* disposto dal Capo dello Stato, dal Governo o dal Parlamento, anche uno promosso da una parte del corpo elettorale;

b) il *quorum* per la validità della votazione;

c) la maggioranza da richiedere per l'approvazione.

Un caso particolare di *referendum* potrebbe immaginarsi in funzione di veto contro una legge già approvata, il che presuppone un'iniziativa popolare per l'indizione di *referendum* al detto scopo.

Sempre nei riguardi dell'iniziativa popolare è da considerare se sia da ammettere un'iniziativa semplice o una formulata, cioè accompagnata dal testo del provvedimento da sottoporre al *referendum*.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato DOMINEDO' FRANCESCO

SU

L'ORDINAMENTO DELL'IMPRESA

1. — Il tema dell'impresa costituisce un angolo visuale di singolare rilievo per determinare l'impronta che una Carta costituzionale è atta a lasciare nella storia di un popolo.

Proprietà e impresa si pongono come due aspetti di un solo fatto sociale, la prima rappresentando il momento statico della disponibilità dei beni, la seconda il momento dinamico. E i vari atteggiamenti che l'una e l'altra concretamente possono assumere, dalla proprietà privata a quella nazionalizzata, dall'impresa individuale a quella collettiva, stanno a significare il riflesso che l'evoluzione sociale è destinata ad esercitare nell'ambito della Costituzione, specchio naturale del progresso di un ordinamento.

Due rilievi preliminari infatti qui convengono. Il primo è che l'efficacia creativa di una Carta non può prescindere dalla realtà storica, acquistando una concretezza che è in ragione della sua aderenza alla vita. A differenza di quanto afferma la relazione Togliatti, una Costituzione non può rappresentare che la proiezione della coscienza nazionale in un determinato momento della sua storia. Vero è che tale proiezione non esclude, anzi presuppone, una conoscenza delle più sicure aspirazioni dell'anima popolare, ma necessità vuole che tali aspirazioni, per quanto incompiutamente espresse, stiano sempre sul piano della realtà, se non si vuole cadere in fallaci anticipazioni o inchinarsi a miti preconcetti. Sotto tale aspetto è sempre vera la differenza che corre fra una costituzione e un programma, quella esprimendo le esigenze del presente, questo essendo rivolto al futuro.

Il secondo rilievo, logicamente connesso al precedente, è poi questo: che in regime di libertà una Carta, per rispondere alla sua funzione costituzionale, non deve rappresentare la prevalenza di ideologie di natura particolaristica, bensì costituire un equilibrio organico fra le tendenze medie, storicamente dominanti. Nessuna corrente sociale può sovrapporsi alle altre, se si vorrà fare opera di sintesi, espressione di vita. Questa appare la sola via per intendere il senso di grandezza spirante da una costituzione, destinata a segnare il dominio della ragione nella lotta politica.

2. — Stando a questi criteri, l'ordinamento dell'impresa dovrebbe snodarsi attraverso la naturale trafila della sua evoluzione, movendo dalla considerazione della tradizionale impresa individualistica, da armonizzare nella nuova struttura dell'aggregato sociale, per giungere sino alle ultime ipotesi di impresa collettivista, che possono esercitare una forza di suggestione nel mondo contemporaneo.

Punto di partenza di ogni disciplina appare pertanto il riconoscimento di un'esigenza essenziale: la libertà dell'iniziativa economica. Se è vero che l'uomo sta al centro della vita associata, come causa prima e scopo ultimo, ne deriva che lo Stato, necessario tutore del diritto, non può di regola trasformarsi in assuntore dell'economia, se non in quanto la iniziativa privata risulti inadeguata al fine o non rispondente all'interesse pubblico. Ma sino a tale limite, ed entro queste rigorose condizioni, risponde a legge di natura porre come regola l'opera dell'uomo, fonte di energia e molla di progresso. Non si disconoscono con ciò gli aspetti corali della civiltà moderna, ma si rivendica alla personalità umana il titolo di protagonista della storia. Come già osservava il laburista Morrison, non v'è sufficiente motivo per impedire che l'intrapresa privata faccia fin che può, a vantaggio di tutti: il riconoscimento della capacità creativa della persona è segno di libertà civile, dal momento che l'uomo porta in se stesso il crisma della socialità.

3. — Non siamo dunque dinanzi ad un problema di principio, bensì di limiti.

Come il riconoscimento della proprietà privata, espressione insopprimibile della personalità umana, trova il proprio presupposto nella funzione sociale che l'uso dei beni è chiamato ad assolvere, così il diritto all'impresa incontra un limite invalicabile nella funzione di utilità generale che anche la gestione individuale è tenuta ad attuare. Se è vero, come la stessa relazione Pesenti riconosce, che la produzione serve all'uomo e non l'uomo alla produzione, ne deriva sì la legittima pretesa dell'uomo di gestire la produzione, ma a patto che ciò risponda ad un tempo al benessere sociale, senza ledere il diritto

naturale di altri uomini, utenti o lavoratori, la cui sicurezza libertà e dignità va costituzionalmente garentita.

Ecco i limiti in atto: onde il discorso qui si dilata in quello del controllo sociale sulla vita economica. A proposito del quale conviene osservare fin d'ora che nella società moderna non si tratta né di irrigidirsi in un incontrollato regime di iniziativa, né di tendere verso un livellatore sistema di interventi: posizioni che, per il loro stesso estremismo, impedirebbero di mirare al vero obbiettivo del domani, consistente probabilmente nel trarre il massimo di vantaggio sociale così dall'iniziativa privata come dall'intervento pubblico, quella sorreggendo con questo, in una nuova sintesi della tradizionale antitesi, composta in una visione organica.

4. — Giungiamo quindi all'ipotesi in cui un'impresa a carattere pubblico, gestita direttamente o indirettamente dalla collettività ovvero sottoposta a controllo, possa sovrapporsi all'impresa privata.

Non si esclude, né si paventa questa eventualità: la si invoca anzi come rispondente a giustizia, tutte le volte che, in difetto di altra soluzione, le esigenze del bene comune strettamente impongano che la colletività richiami a sé quelle funzioni cui il singolo non riesca da solo con vantaggio a rispondere. In tal caso la regola dell'iniziativa non può non subire eccezioni profonde. Al soggetto di diritto privato è destinato a subentrare un soggetto di diritto pubblico. All'interesse immediato del singolo succede una finalità nuova, per cui il processo produttivo e distributivo di beni o servigi, andando a beneficio diretto della stessa collettività cui l'impresa è devoluta, esclude uno scopo lucrativo dell'individuo.

Che gli ordinamenti contemporanei siano chiaramente incamminati su questa strada, sembra superfluo sottolineare. Nel corso di tale processo l'Italia non appare seconda, né alla Francia democratica, né all'Inghilterra laburista o ad altre nazioni di tendenza socialista. Il nostro paese, cui sono dovute storiche esperienze di socializzazione, dal disegno di legge Majorana del 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi a quello Gianturco del 1907 sull'esercizio di Stato delle ferrovie, occupa oggi posti di avanguardia, sia con la creazione di istituti di interesse nazionale nel settore del credito o in quello minerario, sia con il controllo industriale da parte dello Stato mediante partecipazioni azionarie o forme miste di società concessionarie o sovvenzionate. Ma, se competerà alla legge meglio determinare le modalità attraverso cui potrà in avvenire svolgersi il complesso fenomeno della socializzazione, spetta invece alla Costituzione segnare le linee maestre entro cui tale disciplina dovrà attuarsi.

Due vie qui si presentano: l'una analitica, l'altra sintetica. Se si volessero specificare i vari presupposti che legittimano il processo di socializzazione, occorrerebbe far capo a concetti di ordine qualitativo e non quantitativo, tenendo presenti più ipotesi, fra cui dominanti quelle nelle quali l'impresa, per il fatto di concernere servigi pubblici essenziali o di costituire strumento di monopolio individuale, trascende l'ordine privato si da toccare l'interesse diretto e preminente della collettività: in tali casi non è concepibile che si formi o perduri una situazione di privilegio dell'uomo sull'uomo o dell'individuo di fronte allo Stato.

Se invece si volesse esprimere un criterio sintetico, anche allo scopo di evitare una casistica necessariamente incompiuta, basterebbe far capo al concetto sovrastante del bene comune, idoneo, per la sua stessa forza comprensiva, ad abbracciare con precisione le complesse esigenze di ordine tecnico, economico e sociale, solamente in vista delle quali può imporsi, in determinato momento, il passaggio dalle forme di economia privata a quelle pubbliche.

Nel testo di una Costituzione, naturalmente destinata a predisporre le riforme speciali, converrebbe infine precisare due concetti: l'uno che potrebbe dirsi restrittivo, l'altro estensivo. Il primo è che ogni devoluzione di attività economica dal singolo alla collettività deve venire sottratta alla discrezionalità del potere esecutivo per essere accompagnata dalle garenzie della legge. Il secondo è che, stando ai dati della esperienza, può essere più utile che la devoluzione, secondo le esigenze del caso, avvenga ora in una forma o nell'altra, diretta o indiretta, ovvero nei confronti di questo o di quel soggetto, dalla collettività nazionale a quella regionale o municipale, dallo Stato ad altri enti pubblici: sotto tale aspetto sembra opportuno che la Costituzione, pur fissando le direttive, lasci la via aperta alla legge, contemplando il fenomeno della socializzazione sotto la terminologia generale della impresa pubblica ovvero collettiva, rispettivamente contrapposta a quella privata o individuale.

5. — Ma non basta questo dualismo. Fra le figure dell'impresa a base individuale ovvero collettiva può inserirsi un'ipotesi intermedia, perché atta a collocarsi fra le prime

due come *tertium genus*: l'impresa in forma cooperativa.

Questa, se poggia sull'iniziativa individuale dei compartecipi, si risolve tuttavia in un esercizio collettivo, mirando a sostituire allo scopo di lucro dell'impresa capitalistica una diversa finalità distributiva, per cui destinari dei beni o dei servigi diventano gli stessi soggetti della gestione, lavoratori o utenti, immessi nella comproprietà dell'impresa. Si prospetta così una forma di economia associata, movente dall'autogoverno delle categorie e mirante sul piano economico alla eliminazione degli intermediari, nonché sul piano sociale all'incontro fra le classi. Ne deriva un'ipotesi che potrebbe dirsi di socializzazione privata, volontaria e non coatta, nascente per negozio anziché per legge, in armonia di quanto intravedeva lo stesso Proudhon a proposito di una socializzazione da attuarsi contrattualmente.

Posta su questo piano, la cooperazione diventa ben degna di essere menzionata in una Carta costituzionale, quale strumento di evoluzione dalla civiltà capitalistica, secondo quanto auspica anche la relazione Canevari; ma ciò a patto che essa risponda effettivamente ad una funzione mutualistica, che risulti idonea a vivere di vita propria, che non si presti a maschera di formazioni fittizie o fraudolente. Sembra chiaro che a questo fine la legge dovrà sagacemente svincolare la società cooperativa dai più ristretti schemi della disciplina civilistica, per conferirle il respiro adeguato ad una funzione che ha ormai rotto l'involucro della società privata. Le agevolazioni che potranno essere introdotte dall'ordinamento giuridico, allo scopo di favorire gli sviluppi del cooperativismo, dovranno tendere non già a creare situazioni parassitarie o di privilegio, bensì a ristabilire un equilibrio turbato nella concorrenza dell'impresa cooperativa o artigiana verso quella capitalistica.

Tali innovazioni troveranno peraltro il loro naturale contrappeso nel futuro congegno dei controlli di merito, che converrà deferire non tanto allo Stato, assuntore dei controlli di legalità, quanto ad organi collegiali rappresentativi della stessa vita cooperativistica, utilizzando forse l'esperienza austriaca sulle funzioni revisionali e quella americana sugli enti fiduciari. Il problema dei rapporti fra Stato ed economia potrà così essere risolto, ancora una volta, contemperando libertà e socialità: non forme compressive di statalismo, bensì sano decentramento economico, da armonizzarsi con un'organica concezione del decentramento amministrativo.

6. — Nella trilogia in cui tende in tal modo a svolgersi un ordinamento moderno dell'impresa, meriterebbe ancora considerazione un tema di particolare rilievo: quello della partecipazione dei lavoratori alla vita dell'azienda.

Le tendenze verso il partecipazionismo, pur potendo riguardare imprese private e pubbliche, assumono particolare risalto nell'ambito dell'impresa a base individualistica, dove stanno a significare il grado di socialità che questa è atta a realizzare, aprendo l'accesso a quelle forze del lavoro che dell'azienda sono fondamento e nerbo. Ma per giudicare del fenomeno in sede di Costituzione, conviene tener conto della diversa realtà che può essere contenuta in una espressione non univoca.

Di partecipazione può essenzialmente parlarsi in un triplice senso: in relazione alla titolarità dell'impresa, all'esercizio, agli utili.

Sotto il primo aspetto, non potrebbe che essere favorito, almeno in linea di tendenza e con le opportune cautele, un graduale processo di elevazione del lavoro sino alla comproprietà dell'azienda. Lo strumento dell'azionariato nel settore industriale e l'istituto del riscatto in agricoltura stanno a dimostrare le possibilità di tradurre in atto l'idea. Trasformare i proletari in proprietari: ecco una mèta che nessun progressismo sociale può omettere, se non smentendo se stesso.

Più delicato ancora, sebbene più contingente, è forse il discorso in tema di partecipazione dei lavoratori all'esercizio dell'impresa. La proposta di contemplare nella Carta costituzionale i consigli di gestione, concepiti come organismi paritetici di lavoratori e datori di lavoro con funzioni vincolanti, urta contro l'obiezione di principio che l'unità dell'impresa non può consentire il coevo funzionamento di più organi deliberativi, quali un consiglio di amministrazione il cui potere sia equilibrato dalla correlativa responsabilità, e insieme un consiglio di gestione che tenda naturalmente a sovrapporvisi: e ciò per l'inconciliabilità, logica e pratica, dell'esercizio di due poteri dove uno solo è il comando. Non sia senza significato ricordare che la riforma del 1934 alla Costituzione sovietica, secondo la esperienza quivi fatta sui consigli di gestione, ne contempla la soppressione, almeno nei termini ora sostanzialmente enunciati. Non si vuole con ciò escludere la possibilità di una diversa soluzione del problema. L'esigenza di dar luogo ad una rappresentanza del lavoro nell'esercizio dell'azienda è forse armonizzabile con la necessità di preservare il potere direttivo dell'imprenditore responsabile: e

ciò attraverso più vie contemporanee, tanto più efficaci quanto più organicamente considerate, apparendo esse destinate ad integrarsi vicendevolmente, non già ad essere viste l'una avulsa dall'altra, per comodità dialettica che tradisce la vita. Basti infatti pensare a due ipotesi: la possibilità di un'opportuna immissione delle forze rappresentative del lavoro nello stesso organo responsabile della amministrazione, e la contemporanea costituzione di organismi collaterali di efficienza, aventi funzioni di consulenza tecnica, secondo quanto ammonisce l'esperienza dei comitati misti di produzione nell'ordinamento anglo-americano.

Infine, come ultimo punto, resterebbe la partecipazione del lavoratore agli utili dell'impresa. Non si pretende considerare questa ipotesi quale strumento primario o meta ultima nella lotta per la redenzione degli umili. Ma si pensa che l'idea della cointeressenza possa tuttora offrire delle possibilità feconde, soprattutto se vista in rapporto di interdipendenza con altre forme di partecipazione. Né vale obbiettare che il sistema sia atto a determinare quasi un fenomeno di imborghesimento della classe lavoratrice, incrinandone l'unità e legandola alle sorti dell'azienda capitalistica. A tacere altro, l'obbiezione peserebbe solamente nel caso in cui noi mirassimo ad una esasperazione piuttosto che ad un superamento della lotta fra le classi. Ma essa si spunta per chi concepisca anche la cointeressenza come strumento di miglioramento sociale, e quindi la inquadri in un più vasto processo, culminante non in sistemi di statizzazioni livellatrici, bensì nelle più alte forme di elevazione del lavoro, atto domani ad essere immesso nella titolarità stessa dell'impresa col nuovo ruolo di compartecipe del processo produttivo, protagonista del proprio destino.

* * *

Se si volessero tradurre i principi in norme, converrebbe anzitutto sgomberare il terreno considerando in sede separata il fenomeno della partecipazione che, per il particolarismo cui dà luogo, appare meritevole di essere disciplinato in successive riforme, mentre la Carta costituzionale dovrebbe limitarsi a riconoscere il diritto del lavoro di partecipare alla vita dell'azienda nelle forme che saranno stabilite per legge.

Concentrato così il problema normativo negli aspetti essenziali dell'organizzazione dell'impresa, sembrerebbe opportuno affermare come punto di partenza il riconoscimento della libertà d'iniziativa, per scendere quindi alla disciplina costituzionale della triplice forma di impresa, individuale, cooperativa e collettiva.

Di qui la proposta del seguente articolo:

« L'iniziativa privata è libera. Le imprese economiche possono essere individuali, cooperative, collettive.

« L'impresa individuale non può essere esercitata in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

« L'impresa cooperativa deve rispondere alla funzione della mutualità ed è sottoposta alla vigilanza stabilita per legge. Lo Stato ne agevola l'incremento con i mezzi più idonei.

« Quando le esigenze del bene comune lo impongano, la legge, previo indennizzo del titolare, devolve l'impresa, in forme di esercizio diretto o indiretto, allo Stato o ad altri enti pubblici ».

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato FANFANI AMINTORE

SUL

CONTROLLO SOCIALE DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA

I fini per i quali lo Stato è costituito, e le difficoltà che la slegata azione individualistica degli agenti economici oppongono al raggiungimento di essi, impongono una presa di posizione anche a noi italiani in occasione della stesura della nuova Carta costituzionale circa il problema del controllo sociale della attività economica.

Di questo controllo da oltre un secolo si è invocata l'attuazione sotto varie forme da teorici di diverse tendenze. Politici e riformatori di detto controllo hanno cercato di suggerire qualche pratico sistema, cosicché di attuarlo si sono verificati tentativi non soltanto qua e là in leggi speciali (Russia, Italia, Germania, Turchia, U. S. A., Inghilterra, ecc.) ma anche in nuove Carte costituzionali seppure di diversissima ispirazione (esempio: Weimar, U. R. S. S., Portogallo, ecc.).

Le teorie, sul controllo sociale dell'attività economica oggi sono all'ordine del giorno, e le diverse posizioni si inseriscono tra lo estremo della cosidetta « terza via », di cui parlano i neo-liberali, e l'estremo della « pianificazione », di cui sono fautori non soltanto i collettivisti.

Ma prescindendo anche da ogni posizione dottrinaria si arriva facilmente a concludere:

1°) che sempre la vita economica si è svolta sotto l'influenza di principii orientatori derivanti dalla concezione del mondo in ciascuna epoca imperante;

2°) che spesso la vita economica si è svolta secondo programmi imposti dalle autorità sociali;

3°) che quando tali programmi non furono imposti, la vita economica si svolse nell'ambito individuale secondo l'influenza di forze istintive, ed in quello pubblico sotto l'influenza di direttive (surrogato subdolo degli aperti programmi), risultanti da compromessi occasionali tra gli interessi dei singoli e quelli dei vari gruppi;

4°) che anche quando la vita economica, per dichiarazione dei dirigenti pubblici, avrebbe dovuto svolgersi in un regime di cosidetta libertà, realmente si svolse secondo frammenti di piani, occasionalmente imposti da grandi industriali, da grandi banche, cioè da esponenti di quegli interessi riusciti a prevalere.

Risponde a ragione che gli uomini, anziché abbandonare lo svolgimento della vita economica all'influenza di regole occasionalmente adottate sotto lo stimolo dell'istinto nel campo individuale e di interessi prevalenti nel campo collettivo, tentino di sottoporla ad un controllo esercitato in modi opportuni, ma nell'interesse dell'intera comunità e per il bene delle persone che la compongono.

Una serie numerosa di considerazioni teoriche e di constatazioni storiche induce a ritenere che il controllo sociale sulla attività economica è indispensabile al fine di temperare gli egoismi senza mortificarne l'impulso benefico al singolo e alla società, ed al fine di coordinare ed integrare le azioni individuali.

Affinchè il controllo giovi al bene comune e non si risolva in vantaggio solo per i detentori dell'autorità e dei loro amici, è necessario che esso sia esercitato in un regime di piena libertà politica. Occorre insomma che gli organi di controllo prendano origine o da determinazione diretta della volontà degli interessati (come avverrebbe qualora il controllo fosse esercitato con l'immissione di rappresentanti diretti dei lavoratori e dei consumatori nel consiglio di amministrazione delle imprese) o da determinazione delle autorità sociali (come avverrebbe qualora il controllo fosse esercitato ad esempio sulla circolazione o sul credito dai dirigenti la Banca d'emissione), democraticamente elette e democraticamente controllate a mezzo di parlamenti, di stampa, di radio, di denuncie alla magistratura. Solo nei paesi in cui il cittadino sarà libero di costituirsi in associazioni politiche diverse per controllare l'opera del Governo ed opporsi eventualmente all'azione dei partiti al Governo che obliassero il bene pubblico; solo nei paesi in cui la stampa potrà raccogliere ogni critica fondata ed ogni apprezzamento sulle decisioni delle autorità sociali; solo nei paesi in cui – nell'età della radio – la radio diverrà strumento – come la stampa – a disposizione di ogni cittadino per criticare l'opera del Governo o collaborare al suo perfezionamento; infine solo in un paese in cui l'opposizione di

uno o di molti alle decisioni della maggioranza costituiranno non un delitto politico ma atto di collaborazione meritevole di protezione e di incoraggiamento; solo in un simile paese potrà pretendersi ed organizzarsi il controllo sociale sulla attività economica, senza timore che esso degeneri in un odioso strumento di oppressione.

Non è affatto vero che ogni controllo sociale sull'economia apra di per sé la strada della dittatura. È vero il contrario e cioè che – come la storia degli ultimi cinquanta anni dimostra – ove la economia si sviluppi al di fuori di ogni controllo sociale a protezione della personalità e della libertà di tutti i cittadini, o per usurpazione del potere politico da parte degli esponenti del potere economico e dei loro rappresentanti si avrà la dittatura del tipo fascista, o per assunzione del potere politico da parte dei sacrificati dalle prepotenze delle classi economicamente potenti si avrà la dittatura di tipo proletario.

Il controllo sociale dell'economia, organizzato in un paese in cui ogni cittadino apertamente e senza pericoli possa influire sulla cosa pubblica e concorrere a correggere i pubblici errori e gli abusi, è l'unico mezzo finora escogitato per impedire che lo Stato divenga preda di oligarchie rapaci, di abili tiranni, di folle dominate da scaltri politici. Naturalmente perché l'esercizio di tale libertà da parte del cittadino sia più facile e non richieda da lui sacrifici eroici, occorre che al cittadino stesso venga lasciata la garanzia di una certa quota di proprietà privata, cioè di una riserva di beni (mobiliari od immobiliari) con cui difendersi dai tentativi di affamamento che i criticati potrebbero compiere per domare gli oppositori sgraditi.

Perché il controllo raggiunga il suo scopo, occorre una seconda garanzia, e questa non è sul piano nazionale, ma su quello internazionale. Occorre che il regime internazionale sia un regime di collaborazione pacifica e non di aggressione intermittente. La libertà interna impedisce che il controllo si volga in strumento di tirannia. La collaborazione internazionale impedisce che il prudente esercizio del controllo non raggiunga benefici risultati per il prorompere di una guerra distruggitrice. Proprio la storia degli ultimi dieci anni dimostra che un prepotente, un megalomane, o un macchiavellico, non infrenato dai vincoli internazionali, può, con una aggressione inconsulta, mandare a male gli sforzi decennali di piccole pacifiche popolazioni intente a darsi gli ordinamenti più confacenti al proprio bene. Perché il controllo sociale raggiunga fecondi risultati e li perpetui, occorre che si svolga all'ombra della garanzia rappresentata da una franca e pacifica collaborazione internazionale.

Il controllo sociale diventa pericoloso in un ambiente politico in cui il controllo stesso sia burocratizzato, statalizzato, incompetente, non interessato, non democratico. In tutti questi casi il controllo, da strumento a difesa della libertà del cittadino contro l'oppressione del furbo o del senza-scrupoli o del fortunato, diventa strumento per opprimere il cittadino, irreggimentare il produttore, portare il popolo contro i più elementari interessi della comunità nazionale e le aspettative del genere umano.

Un controllo sociale dell'attività economica serve – anziché impedire – il prodursi di condizioni che consentono ad ogni cittadino il pieno godimento dei suoi diritti fondamentali alla vita ed integrità corporale, allo sviluppo completo della sua personalità, secondo la propria vocazione, alla proprietà dei frutti del proprio lavoro, alla libera associazione con i suoi simili, alla costituzione di una famiglia, qualora il controllo stesso obbedisca ai seguenti requisiti. Sia:

a) *competente*, cioé esercitato da chi se ne intende, e non da burocrati ignoranti o maldestri;

b) *interessato*, cioé esercitato da chi ha interesse diretto (lavoratori, consumatori) al buon andamento della attività da regolare;

c) *decentrato*, cioé esercitato non dalla capitale o in pochi uffici centrali, ma possibilmente, sul luogo in cui si svolge l'attività, o almeno per rami di questa;

d) *democratico*, cioé esercitato da organi designati e controllati democraticamente da tutti gli interessati e, quando occorra, addirittura da tutti i cittadini, direttamente od indirettamente;

e) *multiforme*, cioé esercitato secondo le modalità che per ciascun tipo di attività risultano le più efficaci.

Una società la quale si proponga la piena espansione della persona umana non può ritenere estranea alle proprie preoccupazioni quella di attuare un sistema economico che realizzi la massima efficienza, cioé la massima produzione ai minimi costi. Ma tale società a ciò non si ferma e dal sistema economico esige che nel perseguimento di simili risultati mai si offenda o s'impedisca quella espansione della personalità che in definitiva si vuole ottenere.

Per la prima esigenza si auspica un coordinamento di tutte le attività economiche,

atto a fare ottenere la più perfetta razionalizzazione tecnologica. Per la seconda esigenza si auspica una disciplina che coordini e – se è del caso – subordini la razionalizzazione tecnologica ai bisogni della difesa della integrità fisica e dello sviluppo intellettuale e spirituale dei singoli consociati.

Operando nel primo settore la coordinazione sociale mira a mettere a disposizione della collettività la massima quantità possibile di beni al minimo costo, senza di che l'attività economica non avrebbe raggiunto il suo primo scopo proprio.

Operando nel secondo settore il controllo mira ad impedire che per avere in fase finale un ottimo risultato quantitativo ed economico, si cominci col danneggiare la persona dei produttori, menomandone la dignità con disposizioni e pratiche che la tengono in conto di bruto o di strumento, coartandone la libertà con ricatti iugulatori, sacrificandone l'espansione, con logorii eccessivi nel puro campo dello sforzo materiale.

Per questo non può dirsi coerente ad un ordinamento personalistico un sistema economico preoccupato soltanto della massima produzione, né un sistema economico preoccupato soltanto della potenza. Solo un sistema organizzato in vista della piena espansione della personalità di tutti i consociati e della massima perfezione della intera collettività può ritenersi conforme ad un orientamento razionale dell'economia.

Perché un sistema sia armonizzabile con le esigenze personalistiche e communitarie ad un tempo occorre che esso consenta in fase finale il maggior benessere di tutte le persone consociate, ed in ogni suo momento non menomi la dignità ed impedisca la libertà o l'espansione di ciascuna di esse, senza pregiudizio della perfezione dell'insieme sociale.

Scopo proprio dell'attività economica non è solo di produrre la massima quantità al minimo costo, ma anche quello di distribuire ad ogni consociato la quantità di beni necessaria alla sua personale piena espansione. Intanto la distribuzione apparirà e sarà giusta in quanto nessuna persona umana riceverà beni superflui al suo completo sviluppo e nessuna persona umana per converso riceverà beni in misura insufficiente. Non sarebbe orientata personalisticamente l'economia la quale distribuisse molti beni a pochi privilegiati e ne facesse mancare a moltissime persone. Ma nemmeno sarebbe orientato personalisticamente un sistema economico il quale procedesse ad una distribuzione aritmeticamente egualitaria, senza tener conto delle necessità diverse a seconda delle capacità personali.

Una distribuzione proporzionata non deve provvedere soltanto ai bisogni attuali e fisiologici, ma anche ai bisogni prospettici, nascenti a mano a mano che si svilupperanno i talenti delle singole persone. È nell'interesse della società che tutte le persone abbiano il massimo sviluppo consentito dai talenti personali. E per curare questo interesse la società deve cercare la instaurazione di un sistema distributivo atto a realizzare quel progressivo sviluppo.

La distribuzione razionale deve provvedere alla vita fisica e allo sviluppo pieno della persona umana; ma contemporaneamente deve provvedere a fornire le garanzie economiche della libertà della persona. Queste garanzie in ultima analisi si concretano in un minimo di riserva di beni mobiliari o immobiliari a propria esclusiva disposizione, cui attingere per resistere all'arbitrio di prepotenti privati, di tiranni, e di autorità pubbliche. In questo senso, e per garantire la libertà della persona, un sistema economico personalisticamente orientato esige che la distribuzione avvenga in modo da consentire ad ogni consociato di costituirsi una sufficiente proprietà privata. In questa concezione la proprietà privata non è concepita come un'arma per offendere, ma come uno scudo per proteggere la persona dalle offese altrui, pubbliche o private.

Perché produzione e distribuzione non ledano ed anzi concorrano ad agevolare il pieno sviluppo d'ogni persona umana è necessario un controllo sociale della vita economica Questo controllo può essere esercitato in momenti diversi, ora da organismi centrali ed ora da organismi periferici. I primi possono emanare indirettamente dalla volontà popolare attraverso l'azione degli organi legislativi e di governo, integratrice e coordinatrice delle iniziative private. I secondi dovrebbero sempre nascere dall'incontro degli interessati. Così, ad esempio, in seno ad ogni impresa produttiva il controllo sociale della produzione e della distribuzione della ricchezza dovrebbe avere nei vari collegi misti di finanziatori e di lavoratori (consigli di amministrazione, consigli d'efficienza o di gestione) gli organi esecutivi più adatti.

Portare il lavoratore di ogni categoria – ed ove e quando sarà possibile anche il consumatore (ad esempio, nelle imprese produttrici di servizi: telefoni, elettricità, trasporti) – a contatto con il finanziatore e con il vero e proprio imprenditore è un mezzo non sol-

tanto per accrescere l'efficienza produttiva dell'impresa, ma anche impedire che la medesima operi perdendo di vista i fini di utilità sociale che essa in definitiva deve perseguire, per meritare cittadinanza in una società fatta per l'uomo.

Controllo sociale ancor più deciso si osserverà sulle imprese produttrici che lo consentono, progressivamente trasformandole in associazioni cooperative di produttori.

Infine quando né la cooperativa sia possibile, né sia sufficiente la partecipazione dei lavoratori ai collegi d'impresa, può progettarsi di fare ricorso alla socializzazione della impresa stessa in una delle tante forme escogitate dai tecnici. Lo scopo di ottenere la subordinazione d'ogni piano e progetto produttivo al bene comune e allo sviluppo della persona umana consiglierà agli organi pubblici responsabili le forme più opportune caso per caso ed epoca per epoca. Perché la scelta delle forme risponda allo scopo e perché il controllo sociale sia esercitato anche in questi casi nel vero interesse della società, toccherà all'opinione pubblica esercitare liberamente il suo potere di critica e di vigilanza sui collegi rappresentativi e sugli organi di Governo.

E per quanto alla distribuzione razionale non attendano sufficientemente le imprese produttive in fase di pagamento delle retribuzioni e di ripartizioni degli utili, gli organi pubblici dovranno intervenire, sia per predisporre provvidenze che coprano tutti i rischi della vita con sistemi di assicurazione e di assistenza sociale, sia con scuole gratuite per tutti i capaci, sia infine con istituti di assistenza medica ed ospitaliera aperti non solo ai malati ma anche ai predisposti alla malattia. In tal guisa il controllo sociale sulla distribuzione sarà completo e riuscirà davvero ad ottenere che nessuna persona per deficienza di mezzi abbia uno sviluppo rattrappito delle sue facoltà fisiche e spirituali.

Un controllo sociale nel momento produttivo ed in quello distributivo sarebbe vano, ove non fosse esteso anche al momento circolatorio. Basta in proposito ricordare che qualsiasi misura in materia di produzione, di distribuzione, di risparmio, di proprietà può risolversi in niente o dare risultati esattamente contrari a quelli sperati, ove non sia accompagnata da una adeguata disciplina in materia monetaria e creditizia. Un intervento in questa materia condiziona il successo dell'intervento in materia produttiva e distributiva. Una appropriata politica monetaria deve incoraggiare la formazione di risparmio, ed un accorto controllo degli investimenti deve favorire gli impieghi più vantaggiosi per il progresso sociale. Anche in questo campo confidare solo nel fiuto del banchiere privato e nell'ardimento del privato imprenditore non si può.

Esigenze di ordine, ma soprattutto di difesa di pane e di libertà di tutti i cittadini esigono da parte delle autorità sociali, democraticamente elette e controllate, un prudente controllo degli investimenti.

La coesistenza di parecchie economie, proprie ad ognuno dei mercati politicamente circoscritti, fa nascere un'ultima necessità di controllo sociale. Le relazioni dell'economia interna con le economie estere coesistenti non possono più essere abbandonate al caso. Se lo fossero sarebbero inutili tutti i precedenti sforzi controllatori e comunque l'economia nazionale soggiacerebbe al controllo indiretto – organizzato o caotico – delle economie straniere dominanti. I fini del controllo su queste relazioni tra mercati non possono non essere ancora quelli del bene comune e dello sviluppo della persona. Ma perché a questi fini ci si mantenga ligi occorre perdere di vista ogni fisima di potenza ed ogni disegno aggressivo, e pertanto occorre accedere a sistemi di collaborazione. Solo infatti intenzioni pacifiche e metodi di collaborazione consentiranno ad uno Stato di esercitare il controllo sulle proprie relazioni economiche con l'estero incontrandosi e non scontrandosi con gli Stati che svolgono un'analoga funzione. In questa sede si accerta per quanta parte l'orientamento d'una economia nazionale al bene comune dipenda dalla collaborazione internazionale e s'intravvede come la perfetta aderenza dell'attività economica al bene comune nazionale non può essere ottenuta prescindendo dall'inserimento in un piano internazionale di pacifico sviluppo.

Da quanto sin qui è stato esposto appare che il controllo sociale deve considerare la singola impresa produttiva, contemperando nel suo seno gli interessi dei finanziatori, dei lavoratori e dei consumatori; deve inoltre considerare la intera economia del paese, coordinandone gli sviluppi anche in riguardo agli attriti internazionali; deve infine considerare il momento distributivo e consuntivo o per correggere errori precedenti o per prevenire dannosi orientamenti e sviluppi.

Quanto al primo momento, pare che le modalità più efficaci per un controllo interessato, democratico, decentrato, competente siano offerte:

a) dalla partecipazione nelle imprese sociali ai consigli di amministrazione de

rappresentanti di tutte le categorie dei lavoratori e – per quanto riguarda certe imprese produttrici di servizi – dei consumatori;

b) dalla costituzione con rappresentanze di lavoratori (e magari di utenti) di consigli di gestione o meglio di efficienza, per fiancheggiare la direzione tecnica e, nelle forme di imprese individuali, il singolo imprenditore;

c) dalla socializzazione vera e propria di certe imprese, che per le caratteristiche di ciò sono suscettibili, senza danno per la collettività;

d) dalla partecipazione agli utili di tutti i lavoratori, non tanto in vista di aumenti individuali di reddito, quanto di avviamento alla comproprietà dell'impresa da parte del « corpo » dei lavoratori;.

e) dalla revisione contabile aziendala ad opera di appositi collegi pubblici, favorita dalla tipizzazione della contabilità.

Nel secondo momento il controllo sociale può esercitarsi:

a) dalla *Commissione economica regionale*, costituita dai rappresentanti delle professioni e degli interessi in seno agli organi collegiali regionali;

b) dal *Consiglio economico nazionale*, costituito dai rappresentanti delle professioni e degli interessi in seno alla seconda Camera;

c) dagli organi centrali esecutivi e di vigilanza (esempio Ministeri);

d) dalle varie disposizioni generali sul diritto alla vita, all'espansione della personalità, alla libertà d'associazione, nei loro aspetti economici.

Si noti che le Commissioni regionali, e specialmente il Consiglio economico nazionale, dovranno provvedere ad esercitare funzioni consultive degli organi esecutivi, funzioni di iniziativa e di controllo rispetto agli organi legislativi normali, funzioni di coordinamento di tutta l'azione pubblica disciplinare, coordinatrice ed integratrice dell'attività economica, con particolare riguardo al settore del credito.

Nel terzo momento un controllo sociale dell'attività economica può esercitarsi:

a) con prelevamenti fiscali, graduati e diretti, allo scopo di finanziare l'attività pubblica, di indirizzare, l'iniziativa privata, di impedire la speculazione e l'azione monopolizzatrice, di limitare l'accumulazione di ricchezza favorendo invece l'accesso alla proprietà a tutti;

b) con limiti ai trasferimenti di ricchezza a titolo successorio oltre la stretta cerchia familiare ed oltre un quantitativo che non ostacoli l'equa e socialmente benefica distribuzione della proprietà;

c) con limiti di acquisto di beni, specie strumentali (terra, impianti), riservati generalmente, entro certi limiti, a tutti, ed in casi eccezionali ed oltre certi limiti al dominio delle collettività minori (comunità professionale; municipio) e maggiori (regione, Stato).

Non tutte le forme di controllo preconizzate sono delineabili interamente in una Carta costituzionale. Pare anzi che ad esse si debba provvedere con apposite leggi:

1°) disciplinatrici delle attività produttive e della costituzione delle imprese;

2°) costitutrici degli organi collegiali regionali e della seconda Camera;

3°) predisponitrici dei casi di socializzazione e nazionalizzazione di imprese;

4°) determinatrici dei modi di acquisto e di trasferimento della proprietà.

In questa prospettiva pare che nella nuova Costituzione possa bastare l'inclusione di un articolo del tenore seguente, che, congiuntamente a quelli che disciplinano il godimento del diritto alla vita, del diritto di espansione della persona, e del diritto di associazione a fini economici, in definitiva determini i principî orientatori di un'azione pubblica diretta a mantenere l'attività economica sotto molteplici forme di controllo sociale, non per mortificare l'attività stessa, ma per convogliarla al bene comune.

ART. ...

L'attività economica privata e pubblica è diretta a provvedere ogni cittadino dei beni utili al suo benessere ed alla piena espansione della sua personalità, e a provvedere la comunità dei beni necessari alla sua perfezione in vista del bene comune. A tal fine la repubblica ammette e protegge l'iniziativa privata, armonizzandone gli sviluppi in senso sociale, oltre che con le varie disposizioni generali a protezione del diritto alla vita ed all'espansione della persona, mediante: la partecipazione dei lavoratori (ed ove del caso degli utenti) alla gestione, alla proprietà, agli utili delle imprese; la tipizzazione contabile e la pubblica revisione aziendale; l'azione coordinatrice di appositi consigli economici in seno agli organi rappresentativi regionali e alla seconda Camera; il prelievo fiscale; la limitazione all'acquisto e al trasferimento della proprietà; la socializzazione delle imprese non gestibili dai privati con comune vantaggio.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

dell'on. Signora FEDERICI MARIA

SULLE

GARANZIE ECONOMICO-SOCIALI PER L'ESISTENZA DELLA FAMIGLIA

Le garanzie economico-sociali, che ci sembra opportuno di fissare in sede di Costituzione, non possono riguardare soltanto la famiglia già costituita ma vanno poste in essere anche per la famiglia che viene a costituirsi, assumendo in tal caso valore di salvaguardia del diritto naturale alla famiglia.

Di conseguenza si propone che l'argomento posto allo studio venga ampliato come segue: *Garanzie economico-sociali per la salvaguardia del diritto naturale alla famiglia e per l'esistenza della famiglia.*

Punto I.

SALVAGUARDIA DEL DIRITTO ALLA FAMIGLIA

Riconosciuto l'opportunità di eliminare ostacoli di natura economica per il godimento del diritto naturale di ciascun uomo fisicamente e psichicamente sano a formarsi una famiglia, si ravvisa necessario: *ripristinare i prestiti matrimoniali e le assicurazioni dotali*, attribuendo ad essi una consistenza economica proporzionata allo sforzo economico che esige l'impianto di nuovo focolare;

estendere a tutte le categorie dei lavoratori e delle lavoratrici gli assegni per matrimonio proprio o dei figli, a carico dell'I. N. P. S., gli assegni per il parto o per l'aborto della lavoratrice e della moglie del lavoratore pure a carico dell' I. N. P. S.

La sospensione involontaria dell'attività lavorativa non dovrebbe avere efficacia per rendere inattuabili le prestazioni di cui sopra.

Punto II.

GARANZIE PER L'ESISTENZA DELLA FAMIGLIA

Le garanzie per l'esistenza della famiglia richiamano subito la necessità di un efficace sviluppo della legislazione positiva in merito:

1°) al lavoro;
2°) al salario familiare;
3°) alla proprietà familiare e ai diritti patrimoniali della famiglia;
4°) all'assistenza domiciliare (medica, sanitaria, dell'assistente sociale della famiglia);
5°) a speciali criteri per la madre lavoratrice, o capo di famiglia, per la giovane lavoratrice, per i minori traviati;
6°) alle assicurazioni sociali, alla previdenza e all'assistenza in genere;
7°) agli sgravi fiscali.

Per ognuno di questi titoli si indica brevemente il punto di vista che si vorrebbe suggerire al legislatore.

1°) *Lavoro.* — Una società bene ordinata deve dare a ciascun uomo la possibilità di sviluppare la sua personalità nel lavoro, deve assicurargli un reddito sufficiente alle necessità proprie e della propria famiglia, e metterlo in condizione di contribuire al bene sociale comune.

Lo Stato può intervenire sotto la pressione di determinate condizioni dell'economia nazionale, con forme di economia pianificata, deve predisporre aiuti in caso di disoccupazione (assegno al capo famiglia sostitutivo della retribuzione normale e referito in percentuali rispetto alla retribuzione di cui gode la categoria di appartenenza o mantenimento integrale degli assegni familiari, il che ci pare più conveniente); deve svolgere assistenza legale sindacale economica non solo a favore del lavoratore che emigra ma anche del nucleo familiare che resta (trasferimento di valuta, operazioni di rimessa, anticipazioni, ecc.).

2°) *Salario familiare.* — Il capo di famiglia deve lucrare quanto è necessario per il sostentamento proprio, della moglie e dei figli, e quindi ha diritto a una retribuzione per il suo lavoro adeguata alle necessità di vita propria e della propria famiglia secondo il livello del progresso sociale.

Si propone quindi:

a) l'accettazione del criterio del salario familiare per cui il compenso (salario, stipendio e ogni altra forma di retribuzione) si articolerebbe in due parti: una parte, che

sarebbe propriamente il salario base, variabile per l'influenza di elementi connessi all'attività (qualifica, grado, categoria, cottimo, ecc.) del lavoratore e una parte che varia in relazione al carico familiare. Questa seconda parte deve essere composta di quote adeguate al reale costo della vita e al peso che ogni membro che viene progressivamente ad aggiungersi alla famiglia fa sentire sul bilancio domestico. Gli eventi sfavorevoli (disoccupazione, malattie, ecc.) che influiscono sulla prima parte del salario, per esempio: decurtazione, sospensione, ecc., non debbono influire sugli assegni familiari;

b) la gestione unica e gli assegni indifferenziati per lavoratori di diversi settori economici, con il sistema delle casse di compensazione;

c) l'intervento della collettività per poter pervenire a realizzare il concetto di reddito familiare tendenzialmente esteso a tutte le categorie (conglobando e superando i parziali concetti di previdenza, assistenza ed assegni familiari) quale reale garanzia contro il rischio sociale unico, consistente nell'inadeguatezza del reddito del capo di famiglia, di fronte alle inopprimibili esigenze di vita familiare, provocata da gravi congiunture di carattere sociale (guerre, carestie, crisi economiche, ecc.).

3º) *Diritto patrimoniale e proprietà familiare.* — Ammesso che la famiglia ha diritto a possedere, e a trasmettere il patrimonio familiare, e che soltanto a questa condizione può uscire dalla servitù del proletariato, si ravvisa la necessità di rendere possibile a tutte le famiglie di pervenire al godimento in proprietà della casa, del podere (per i ceti rurali) e di fruire dei vantaggi di una redistribuzione della proprietà immobiliare e della ricchezza nazionale.

Si suggerisce pertanto una politica edilizia attuata da un Ente per l'edilizia, che miri ad assicurare a ogni lavoratore una *abitazione* degna di persone umane, dove i genitori stessi possano adempiere al loro compito di educatori della famiglia; proporzionata alla consistenza numerica del nucleo familiare, con sufficiente disponibilità di aria, luce, sole, con carattere di focolare e quindi singola, con servizi completi ed autonomi, con annesso un pezzo di terra coltivabile, e con la eventuale possibilità di svolgervi un'attività di artigianato.

Gli strumenti adatti al conseguimento dell'obbiettivo che mira a dare la casa in proprietà al lavoratore potrebbero essere i seguenti:

a) gettito di speciali imposte sul valore delle case di lusso, su esercizi e negozi di oggetti voluttuari (profumerie e oreficerie);

b) resa disponibile di altri fondi per concessione di mutui destinati all'acquisto della casa (o del podere);

c) utilizzazione anticipata del fondo pensione spettante al capo di famiglia od altri membri della famiglia per concorrere all'iniziativa dell'Istituto delle case popolari e di altri enti che venissero a sorgere per analoghi fini;

d) intervento dello Stato per reprimere manovre speculative, per attenuare e sospendere l'onere fiscale, oppure trasferirlo in parte sull'intera collettività e in parte sui proprietari di edifici di lusso; per costruire in proprio al fine di cedere ai lavoratori case contro un corrispettivo inferiore al prezzo di mercato: per regolare infine, i redditi in modo che superino il fabbisogno delle esigenze quotidiane e permettano l'accantonamento di somme per ammortizzare quote di acquisto della casa.

4º) *Il podere*, spazio vitale della famiglia, che tra tutti i beni è il più conforme alla natura, potrebbe essere dato in godimento di proprietà alla famiglia ove *si riprendesse, modificandola e perfezionandola, la legge* (ora abrogata) del 29 giugno 1940 sulle: «agevolazioni varie a tutela del patrimonio delle famiglie numerose con particolare riguardo a quelle rurali»; *si assecondasse e favorisse la redistribuzione naturale della proprietà terriera*, già in atto per una notevole disponibilità liquida dei contadini; *si accordassero contributi* in modo da rendere sopportabile le semestralità anche negli anni di crisi.

In fatto di legislazione sociale relativa alla proprietà immobiliare e in genere alla redistribuzione della ricchezza nazionale, occorre tener presente il presupposto di favorire il passaggio graduale di frazioni di ricchezza immobiliare da coloro che ne hanno in esuberanza a coloro che ne sono sprovvisti, per chiamare al godimento dei beni tutte le classi sociali.

5º) *Assistenza domiciliare.* — La famiglia ha diritto all'assistenza medica, dell'O. N. M. I. e dell'assistente sociale-familiare a domicilio, perché venga protetta la coesione del nucleo e vengano soddisfatte le esigenze morali della società familiare, per non cadere nell'errore di considerare agente sul piano sociale l'individuo anziché la famiglia, e perchè la famiglia venga considerata il tramite normale dell'azione dello Stato per la tutela della maternità, dell'infanzia e della gioventù.

6°) *Nuovi criteri per l'assistenza* alla madre lavoratrice o capo di famiglia, alla giovane lavoratrice e ai minori traviati.

La madre, che per ragioni dell'ambiente sociale ed economico, in cui vive, non può dedicarsi soltanto ai lavori domestici e alla missione materna ma è costretta a lavorare presso terzi, va garantita contro danni possibili al suo organismo con una legislazione generale del lavoro completata con limitazioni che si riferiscono specialmente:

a) all'esclusione dei lavori gravosi e dannosi ai fini della maternità o semplicemente della salute fisica e morale della madre;

b) all'allargamento del periodo di riposo prima e dopo il parto (fino al massimo di dieci settimane) con permessi per l'allattamento, all'assegnazione del salario completo e la conservazione del posto occupato, per il periodo di cui sopra, secondo la proposta di uno schema di provvedimento allo studio presso gli enti competenti e destinato a modificare alcune disposizioni di legge sulla tutela della maternità delle lavoratrici del 5 luglio 1934, n. 1347.

Alla lavoratrice capo di famiglia per qualunque motivo essa venga ad assumere tale figura, vanno assicurati tutti i diritti riconosciuti al lavoratore capo di famiglia.

Si ritiene che debba essere presa in seria considerazione il suggerimento di elevare per i fanciulli e specialmente per le fanciulle il limite di età per l'ammissione al lavoro che oggi coincide con l'età puberale, per cui taluni lavori possono portare modificazioni strutturali e funzionali all'organismo femminile e comprometterne le future attitudini alla maternità.

Infine è da sancire il principio che l'assistenza alla famiglia deve essere completata con l'assistenza igienico-pedagogica domiciliare per l'eventuale presenza di minori traviati, e con l'assicurare l'allontanamento dell'ambiente sociale di elementi che intacchino l'istituto familiare o la figura della donna che ne costituisce l'elemento essenziale. Pertanto debbono essere considerati sotto il profilo di un'influenza sociale dannosa o utile le manifestazioni ricreative, sportive, della stampa dello spettacolo, ecc.

7°) *Assicurazioni sociali e previdenza, assistenza.* — L'esistenza della famiglia esige che lo Stato intervenga ad assicurare al lavoratore, anche con il contributo di questi, un complesso di prestazioni integrative che consentano al capo di famiglia di fruire, in caso di disoccupazione involontaria, di malattia, di infortuni e nella vecchiaia, di un reddito non di troppo inferiore a quello che godeva precedentemente in via normale. Anche la vecchiaia della madre di famiglia deve venir garantita dal bisogno, conforme al principio che l'attività casalinga non è meno importante per la collettività di ogni altra possibile attività produttiva.

Ma indipendentemente dalle assicurazioni sociali e dai servizi della previdenza, è necessario affermare il diritto all'assistenza della famiglia che versa nel bisogno o nel pericolo del bisogno, e giungere alla possibilità di potere, mediante un apposito processo di ripartizione del reddito della comunità (prelievo attraverso tributi di una parte di beni dei più ricchi) dare speciali prestazioni in caso di eventi straordinari e sfavorevoli, per i quali il reddito della famiglia scende al di sotto di una cifra che risulti inadeguata alle più elementari esigenze della vita (reddito familiare contro il rischio sociale uniço).

Tra le garanzie da prendere in considerazione per l'esistenza della famiglia è da iscriversi quella che riguarda la difesa della famiglia dalla tubercolosi, con la predisposizione fra l'altro dell'assicurazione di tutti i membri della famiglia, della visita annuale obbligatoria e della cura in sanatorio.

8°) *Sgravi fiscali.* — In tema di garanzie economico-sociali atte a favorire il benessere della famiglia si deve tener presente l'opportunità di giungere ad un ordinamento fiscale che tenga proporzionatamente conto degli oneri familiari del contribuente stabilendo esoneri parziali o totali dalle imposte (tasse e sopratasse) per le famiglie numerose e per quelle che hanno un reddito minimo; riduca al minimo la pressione per i consumi necessari e generali, accresca quelli dei consumi di lusso, e non intacchi in caso di successione, nello stretto ambito familiare, l'efficienza dei medi e dei piccoli patrimoni.

PROPOSTA DI ARTICOLI

ART. ...

È obbligo dello Stato di assicurare le garanzie economico-sociale per la salvaguardia del diritto naturale alla famiglia e per l'esistenza della famiglia.

In conseguenza:

1°) verranno accordati prestiti matrimoniali, assicurazioni dotali e assegni per matrimonio proprio e dei propri figli del lavoratore. La sospensione volontaria dell'attività lavorativa non ha efficacia per rendere inattuabile le prestazioni di cui sopra;

2°) verranno assicurati: *il diritto al lavoro*, a lucrare quanto è necessario al sostentamento proprio e della propria famiglia, (salario familiare), a conservare gli assegni familiari in caso di disoccupazione involontaria; *il riconoscimento* dei diritti patrimoniali e della proprietà familiare; *l'accesso* alla proprietà di un'abitazione singola a tutti i capofamiglia, di un podere, attraverso un criterio di redistribuzione della ricchezza immobiliaree e fondiaria per chiamare al godimento dei beni tutte le classi sociali con particolare riguardo alle famiglie numerose; *la prestazione* legale economico e sindacale al nucleo familiare in caso di emigrazione del capo di famiglia.

ART. ...

La famiglia ha diritto all'assistenza medica, igienica e sociale a domicilio e all'allontanamento dall'ambiente sociale di ogni elemento che intacchi la sua vita morale. I fanciulli anormali o traviati hanno diritto a speciali forme di assistenza morale da parte di Enti qualificati in collaborazione con la famiglia. La madre lavoratrice o la fanciulla lavoratrice hanno diritto a una speciale tutela nel lavoro.

ART. ...

La famiglia, mediante un sistema di prestazione di carattere previdenziale, tendenzialmente esteso a tutte le categorie, contro il rischio sociale unico, e con un accorto processo di ripartizione del reddito della comunità, deve essere garantita dalle conseguenze economiche per eventi sfavorevoli e involontari, in modo che il reddito familiare resti in ogni caso adeguato alle insopprimibili esigenze della vita della famiglia.

ART. ...

Lo Stato deve intervenire ad assicurare al lavoratore mediante la gestione unica delle casse di compensazione e l'erogazione di assegni indifferenziati per lavoratori di diversi settori economici ad assicurare al lavoratore in caso di disoccupazione involontaria, di malattia, di infortuni e nella vecchiaia, un reddito non di troppo inferiore a quello che godeva precedentemente in via normale. Anche la vecchiaia della madre di famiglia deve venire garantita dal bisogno conforme al principio che la missione materna ed il lavoro casalingo non sono meno importanti per la collettività di ogni altra possibile attività produttiva.

ART. ...

Lo Stato al fine di favorire il benessere delle famiglie, predispone un ordinamento fiscale che comporti sgravi fiscali a favore delle famiglie numerose e per quelle che hanno reddito minimo, riduca la pressione per i consumi necessari e generali e accresca quelli per i consumi di lusso; e risulti protettiva in caso di successione diretta per i medi e piccoli patrimoni.

ART. ...

Alla lavoratrice capo famiglia, per qualunque motivo essa venga ad assumere tale figura, sono assicurati tutti i diritti riconosciuti al lavoratore capo famiglia.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

PROPOSTE

del deputato RAPELLI GIUSEPPE

su

L'ORGANIZZAZIONE SINDACALE

ART. 1.

È garantito ad ognuno, ed a tutte le professioni, la libertà di associazione per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica.

ART. 2.

Apposita legge regolerà la formazione delle rappresentanze unitarie delle varie categorie professionali per la stipulazione dei contratti di lavoro aventi efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti delle categorie stesse.

ART. 3.

È garantito il diritto di sciopero, peraltro la proclamazione dello stesso deve essere approvata in forma libera e democratica dalla maggioranza dei lavoratori interessati e dopo esperito almeno un tentativo di conciliazione. È escluso lo sciopero dei servizi pubblici essendo un mezzo di lotta che, quale ne sia lo scopo, determina danni gravi alla collettività compresi gli stessi lavoratori. Vi si può ricorrere solamente in casi eccezionali e maturatamente vagliati.

ART. 4.

Sarà provveduto con apposite leggi ad integrare la Costituzione circa le norme di formazione ed i poteri da concedersi ad un Consiglio nazionale del lavoro, ai Consigli locali del lavoro ed ai Collegi probivirali ed arbitrali per la risoluzione delle vertenze individuali e collettive di lavoro.

ART. 5.

Lo Stato curerà la tutela del lavoratore attraverso una protezione legislativa speciale in patria ed all'estero concorrendo alla formazione di una regolamentazione internazionale, che assicuri in tutto il mondo un minimo di diritti comuni ai lavoratori.

ART. 6.

Lo Stato, attraverso appositi uffici, curerà l'avviamento al lavoro in patria ed all'estero e tutelerà la libertà e la possibilità di lavoro per tutti i cittadini.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato TAVIANI PAOLO EMILIO

su

IL DIRITTO DI PROPRIETÀ

Quasi tutte le recenti Costituzioni dedicano almeno un articolo, e spesso più d'uno, all'argomento della proprietà (1).

È naturale che sia così, perché – se pure non si accetta la tesi estrema di chi pretende che l'intero corso della storia roti attorno all'unico perno dell'istituto della proprietà – è peraltro indiscutibile che questo istituto e le norme che lo regolano sono fondamentali nella vita economica e nell'organizzazione sociale d'un popolo.

Anche nella Costituzione della repubblica italiana – nonostante la desideriamo tale, da lasciare ampi poteri a quelle che saranno le prossime assemblee legislative – i principi generali intorno all'istituto della proprietà devono avere il loro giusto posto.

(1) Cfr., fra le altre: Costituzione del Reich del 1919, articoli 153-156; Estonia (1920), articolo 24; Polonia (1921), articolo 99; Danzica (1922), articoli 111-112; Grecia (1927), articoli 19-20; Cecoslovacchia (1930), articolo 109; Repubblica Spagnola (1931), articoli 44-45; Portogallo, articoli 11-13; U. R. S. S. (1936), articoli 5-10; Rumenia (1938), articoli 16-18; Irlanda, articolo 45; Lituania (1938), articolo 51; Jugoslavia (1945), articoli 14-19; Messico (1917), articolo 27; Honduras (1924), articolo 67; Cile (1925), articolo 10; Equador (1929), articolo 151; Domenicana (1929), articolo 6; Costituzione provvisoria della Cina (1931), articolo 17, e successiva Costituzione della Cina (1936), articoli 117-119; Perù (1933), articoli 29, 34, 38, 47; Uruguay (1934), articolo 33; Columbia (1936), articolo 10; Venezuela (1936), articolo 32; Brasile (1937), articoli 148, 154, 155; Giappone (progetto del 1946), articolo 27.

Non parlano della proprietà le seguenti recenti Costituzioni: Austria (1920); Turchia (1924); Lettonia (1932); Polonia (1936). In queste, peraltro, non v'è alcun cenno all'ordinamento della vita economica, al di fuori del capitolo riguardante le finanze dello Stato. Nella costituzione della Finlandia (1919) compare un fugace accenno alla protezione della proprietà nell'articolo 6.

* * *

Riconoscimento del diritto di proprietà privata. — L'esigenza della proprietà privata si collega alla libertà della persona umana. Soltanto rifacendoci a questo legame possiamo ritrovare la ragione dell'universalità e della naturalità del principio della proprietà personale.

Occupazione, eredità, lavoro possono costituire volta a volta un titolo d'accesso alla proprietà privata, ma la primitiva fondamentale giustificazione di questo diritto poggia sul dovere che l'uomo ha di conservarsi e perfezionarsi, onde svolgere la propria missione, e sul diritto di adempiere libero e indipendente a tale dovere.

Senza l'uso dei beni l'uomo non potrebbe conservarsi, né perfezionarsi. Senza l'appropriazione personale – che implica la facoltà di usare e disporre delle cose nel modo liberamente scelto, nonchè il prolungamento nel tempo di tale facoltà – l'uomo non potrebbe adempiere ai suoi compiti di conservazione e perfezionamento, se non perdendo la libertà e l'indipendenza, e quindi, in definitiva, giacché libertà e indipendenza sono necessarie alla pienezza del suo essere, avvilendosi e menomandosi. La contraddizione è evidente: l'uomo si menomerebbe in un vincolo di soggezione, nell'atto stesso di perfezionarsi; nell'atto stesso di conservarsi, si disperderebbe nella collettività.

È dunque a questo scopo – allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona – che la costituzione deve riconoscere e garantire la proprietà privata: ma essa deve ben precisare che è la proprietà privata frutto di lavoro e di risparmio che si riconosce e garantisce, non quella frutto di speculazione o di sopruso, la quale, anziché favorire la libertà e l'affermazione della persona umana, la avvilisce e ne determina lo sfruttamento.

Perciò il primo enunciato che il relatore propone per la Costituzione della Repubblica Italiana è il seguente: « *Allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona viene riconosciuta e garantita la proprietà privata frutto del lavoro e del risparmio* ».

Questa definizione, senza esporre diffusamente (come fanno, per esempio, le Costituzioni della Dominicana (art. 6) e dell'Irlanda (art. 45), che la proprietà è un diritto naturale, inerente alla persona umana e anteriore alla legge positiva, fissa peraltro le sue ragioni essenziali, che non sono subordinate, né subordinabili, a ulteriori garanzie di disposizioni legislative.

* * *

Funzione personale e sociale della proprietà privata. — Come s'è accennato, la proprietà privata risponde alla natura delle cose, in quanto e solo in quanto mira a garantire la libertà e a permettere l'affermazione della persona umana. Ma la persona umana non è sola su questa terra: essa è vincolata e dipende da tutti i suoi simili. La persona non può svolgere la sua missione senza il concorso delle comunità che la circondano e la aiutano a realizzare il suo destino personale. D'altra parte non va dimenticato che alla base dell'ordine naturale dell'economia sta non soltanto il diritto di appropriazione privata, ma il diritto di tutti all'uso comune dei beni. La destinazione dei beni della terra all'uso comune è primaria rispetto al diritto di proprietà privata. Quindi la proprietà privata – fermo restando il suo carattere privato – assume una duplice funzione: personale e sociale. Personale, in quanto a fondamento di essa sta l'esigenza di garantire la libertà e l'affermazione della persona; sociale, in quanto l'affermazione della persona umana non è concepibile al di fuori della società, senza il concorso della società, e in quanto è primaria la destinazione dei beni materiali a vantaggio di tutti gli uomini.

Di qui la definizione: il diritto di proprietà privata ha una funzione personale e una funzione sociale. Essa contempera con l'aspetto personalistico dell'istituto della proprietà privata – affermato, di solito, dalle Costituzioni di intonazione liberale, specie del secolo scorso – l'aspetto sociale, esplicitamente affermato, fra le altre, dalle Costituzioni della Germania di Weimar (« La proprietà comporta obblighi. Il suo uso deve essere allo stesso tempo un servizio reso all'interesse generale », art. 153); del Perù del 1933 (« La proprietà deve usarsi in armonia con l'interesse sociale », art. 34); della Colombia del 1936 (« La proprietà è una funzione sociale che implica obbligazioni », art. 10); della Lituania del 1938 (« La proprietà privata obbliga il proprietario a conciliare il godimento della proprietà con gli interessi dello Stato »); ecc., ecc.

Per i beni [illegible] rituali funzione personale e sociale non contrastano. Per i beni economici, invece, l'occupazione implica esclusione, e perciò: è necessario, da un lato, un ordine istituzionale per garantire la funzione personale della proprietà; d'altro lato, è necessario un ordine istituzionale per garantirne la funzione sociale, affinché la funzione personale non degeneri nell'esplicazione d'uno sfrenato egoismo. Questa esplicazione non solo conculcherebbe il diritto delle altre persone alla propria affermazione, ma, anche per il protagonista, si risolverebbe in un potenziamento effimero, in una parvenza di forza, in una illusione materialistica, poiché – al di fuori dell'armonia sociale – la persona umana, chiusa nel proprio egoismo, anziché affermarsi, s'ingrettisce e isterilisce.

L'ordine istituzionale deve tener conto, non soltanto della funzione sociale della proprietà, e quindi della sua corrispondenza alle esigenze del bene comune, ma anche del principio che la proprietà privata non è un privilegio a disposizione di pochi, bensì tutti i cittadini hanno il diritto di potervi accedere. Questo diritto deve essere tanto più affermato e garantito in una nazione povera di ricchezze naturali come l'Italia, dove, con un regime di assoluto privatismo, la possibilità di accesso alla proprietà finirebbe per essere riservata a una classe ristretta di cittadini.

Il principio che tutti i cittadini hanno il diritto di accedere alla proprietà privata con il lavoro e il risparmio è espresso anche nel progetto della Costituzione francese, laddove sancisce: « Ciascuno deve potervi (alla proprietà) accedere con il lavoro e il risparmio ». Questo enunciato si integra, nel progetto della Costituzione francese, con quello che stabilisce non potersi esercitare il diritto di proprietà « contrariamente alla utilità sociale o in modo da recare pregiudizio alla sicurezza, alla libertà, alla esistenza ed alla proprietà altrui ». Ora tutto ciò, secondo il relatore, non basta ancora; infatti con ciò sono previsti dei limiti che impediscono il pregiudizio di determinati diritti altrui; mentre la legge non deve soltanto fissare dei limiti in vista della funzione sociale della proprietà e della possibilità per tutti di accedervi, ma, in vista di tali finalità, deve anche sancire le norme che regolino l'acquisto, il trasferimento e il godimento dei beni.

Il relatore perciò propone: « *Allo scopo di garantire la funzione personale e sociale della proprietà privata e la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e con il risparmio, la legge determinerà le norme che ne regolano l'acquisto e il trasferimento, i limiti di estensione e le modalità di godimento* ».

In questo enunciato è chiara l'intenzione di rimettere alla legge ed esclusivamente alla legge il compito di fissare i limiti della proprietà privata.

Una disposizione come quella del progetto francese (« il diritto di proprietà non

potrà essere esercitato contrariamente all'utilità sociale, ecc. ») potrebbe permettere, nella sua concreta applicazione, gravi arbitri del potere esecutivo e di quello giudiziario.

Il concetto per cui soltanto la legge può porre dei limiti alla proprietà privata è testualmente espresso al 1° comma dell'articolo 109 della Costituzione del 1930 della Cecoslovacchia e implicitamente in quasi tutte le Costituzioni. Al relatore pare che tale concetto risulti abbastanza chiaramente dall'enunciato proposto. Comunque si potrà discutere sull'opportunità di inserirvi l'inciso: «e soltanto la legge» (determinerà, ecc.); oppure di aggiungere un altro enunciato che affermi «soltanto la legge può porre dei limiti alla proprietà privata», ciò che equivale a dire che «entro i limiti stabiliti dalla legge il diritto di proprietà privata è inviolabile». Soltanto in questo senso può ricomparire quell'aggettivo «inviolabile» tanto caro alle Costituzioni del secolo scorso e che lo stesso progetto francese riproduce, togliendogli peraltro qualsiasi significato, dal momento che limita il diritto di proprietà ai beni garantiti dalla legge.

Al relatore pare che questo termine «inviolabile» possa anche ricomparire nella nostra Costituzione, solo a patto che sia ben precisato che l'inviolabilità si intende entro i limiti e subordinatamente alle norme stabilite dalla legge in vista degli scopi sopra indicati: garantire la funzione personale e la funzione sociale della proprietà, nonché la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e con il risparmio.

* * *

Proprietà collettiva. — Un ordine istituzionale, che garantisca la funzione sociale della proprietà e la possibilità per tutti i cittadini di accedervi con il lavoro e il risparmio, non soltanto significa la regolamentazione e il controllo sul campo privato da parte della comunità, ma può anche importare il diretto intervento di quest'ultima e il ricorso alla proprietà collettiva, quando sia impossibile altrimenti coordinare gli interessi dei singoli proprietari nell'armonia degli interessi di tutti i membri della comunità. Tale ricorso appare particolarmente indispensabile per evitare situazioni di privilegio o di monopolio in mano di privati e per realizzare una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti in determinati settori economici di delicata importanza per l'interesse pubblico. La collettivizzazione può dunque avvenire o per interi settori dell'attività produttiva e mercantile, o per determinati beni o imprese. In ogni caso però la riserva o l'attribuzione alla proprietà collettiva deve essere espressamente sancita dalla legge.

Il relatore propone perciò i seguenti enunciati: «*Quando lo impongano le esigenze del bene comune, al fine di evitare situazioni di privilegio o di monopolio privato e di ottenere una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti, la legge può riservare alla proprietà collettiva – dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico – le imprese e i beni di determinati e delimitati settori dell'attività economica. Sempre in conformità agli scopi indicati, la legge può trasferire alla collettività la proprietà di singole imprese e di beni determinati*».

Parlando di proprietà collettiva, il relatore ha voluto specificare: «*dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico*», per sottolineare che non deve intendersi per proprietà collettiva soltanto la proprietà dello Stato, ma anche quella degli enti intermedi fra lo Stato e la persona.

L'attribuzione della proprietà di beni o imprese alla collettività richiama alla mente il problema dell'espropriazione. Sia che avvenga per i motivi indicati negli enunciati precedenti, sia che avvenga per altre cause di pubblica utilità, essa deve comportare sempre un giusto indennizzo, affinché il diritto di proprietà privata sia salvaguardato nella sua essenza e nella sua portata. Il relatore ritiene che – come già quasi tutte le Costituzioni recenti (per esempio: Cecoslovacchia, art. 109; Grecia, art. 19; Spagna repubblicana, art. 44; Lituania, art. 51; progetto francese, art. 35, ecc., ecc.) – anche quella della repubblica italiana debba sancire che: «*L'espropriazione si attua solo contro giusto indennizzo*».

Questo enunciato, posto immediatamente di seguito a quello che parla del trasferimento alla collettività di determinati beni e imprese, potrebbe apparire come avente un valore limitato a quei soli casi di trasferimenti, il che non è affatto nelle intenzioni del relatore.

Potrà perciò essere oggetto di discussione se sia opportuno, per maggior chiarezza, aggiungere al termine «espropriazione» l'aggettivo «qualsiasi».

* * *

Trasmissione ereditaria. — Dal diritto che ha l'uomo di far propri nel tempo i frutti del suo lavoro e del suo risparmio e dalla

naturale solidarietà che lo lega alla comunità familiare, deriva il diritto di trasmissione ereditaria, il quale altro non è, pertanto, che un particolare aspetto del diritto di proprietà.

In relazione al fatto che l'uomo ha interessi limitati nel tempo e che, d'altra parte, occorre evitare che la possibilità di ricevere intatto il patrimonio accumulato con il lavoro altrui renda meno sentito, specie in chi già dispone di mezzi materiali, il dovere di assumere la responsabilità di un lavoro, risponde a giustizia che i beni di proprietà privata siano trasmissibili ad altri solo con limitazioni determinate dalla legge.

Nei casi poi in cui motivi di giustizia sociale esigano di correggere l'esistente ripartizione dei beni oggetto di proprietà privata, una conciliazione degli interessi di ogni singolo proprietario con l'interesse generale può essere ottenuta rinviando tale correzione al momento in cui la proprietà dei beni si trasferisce per successione o per donazione.

Molteplici elementi legittimano quindi il trasferimento alla comunità di una parte dei beni che sono oggetto di trapasso a titolo gratuito.

Molte Costituzioni non accennano alla trasmissione ereditaria, evidentemente ritenendo implicito il riconoscimento di tale diritto nel riconoscimento del diritto di proprietà privata. Qualche Costituzione dichiara semplicemente che il diritto di trasmissione ereditaria è garantito.

La Costituzione di Weimar dice esplicitamente, all'articolo 153, che « il diritto di successione è garantito nei limiti del diritto civile » e aggiunge: « la parte che lo Stato preleva sulle successioni è determinata dalla legge ».

Alla luce delle considerazioni iniziali sul presente argomento il relatore ritiene che questi due concetti fissino con esattezza la portata e i termini del diritto di successione, ma che sia peraltro opportuno accennare più specificamente ai due modi attraverso cui tale diritto si esplica: la successione per legge nell'ambito della famiglia e quella per testamento. E perciò propone i seguenti enunciati: « *Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito. Spetta alla legge stabilire le norme e i limiti, sia della successione nell'ambito della famiglia sia di quella testamentaria. Spetta pure alla legge determinare la parte che lo Stato preleva sulle eredità* ».

* * *

Proprietà della terra. — Con altra legge l'Assemblea Costituente affronterà il problema della riforma agraria. Nella costituzione, tuttavia, pare debbano essere inseriti alcuni princìpi fondamentali, per i quali si riconosca alla repubblica il diritto di « *controllare la ripartizione e l'utilizzazione del suolo, intervenendo al fine di svilupparne e potenziarne il rendimento nell'interesse di tutto il popolo; al fine di assicurare a ogni famiglia un'abitazione sana e indipendente* » e (in conformità al principio per cui ogni cittadino deve poter accedere alla proprietà privata con il lavoro e il risparmio) « *al fine di garantire a ognuno, che ne abbia la capacità e i mezzi, la possibilità di accedere alla proprietà della terra che coltiva* ».

Ma, in un territorio densamente popolato come l'Italia, sarebbe illusorio sancire una garanzia di questo genere, senza porre dei limiti all'estensione delle proprietà terriere. Se si vuole che tutti, o il maggior numero possibile dei contadini italiani, siano proprietari, è evidentemente necessario frazionare le grandi proprietà fondiarie oggi esistenti e impedire che per l'avvenire se ne formino di nuove. E questo non si potrà ottenere, se la legge non fisserà un limite massimo, o in misura di superficie o in cifre di imponibile, oltre il quale non sia possibile estendere la proprietà della terra. Queste considerazioni si sintetizzano nell'enunciato: « *La repubblica impedirà l'esistenza e la formazione di grandi proprietà fondiarie. Il limite massimo della proprietà fondiaria privata sarà fissato dalla legge* ».

Resta inteso che, nel fissare questo limite massimo, la repubblica dovrà tener conto, non soltanto dello scopo di aprire a ognuno la possibilità di accedere alla proprietà della terra che coltiva, ma anche di quello del maggior rendimento possibile nell'interesse di tutto il popolo. Evidentemente non sempre queste due finalità sono convergenti o parallele. Ma ciò non toglie che dell'una e dell'altra la legge debba tener conto.

Tale concetto pare al relatore chiaramente affermato collegando gli ultimi enunciati ai precedenti con l'espressione: « *A questi scopi lo Stato impedirà*, ecc. », cioè in vista di tutti gli scopi dell'enunciato precedente, e non soltanto in vista dell'ultimo scopo esposto.

È pure opportuno aggiungere che il relatore non intende il limite massimo della proprietà fondiaria in senso rigido e univoco per tutto il territorio nazionale; bensì ritiene che lo si debba fissare con criteri che tengan conto della varietà dei caratteri regionali, della natura dei terreni e del genere delle colture.

Il relatore peraltro ritiene che quella precisazione, per quanto importantissima e appunto in quanto tale, si imponga con siffatta evidenza, che basti accennarvi nella relazione del progetto sulla Costituzione e non sia necessario inserirla nel testo costituzionale.

Qualcosa di simile alla prima parte di tutto l'articolo proposto si trova già nella Costituzione di Weimar (art. 155), mentre l'ultimo capoverso è riprodotto dalla recente Costituzione jugoslava (art. 19).

Questi ultimi enunciati potranno a taluni apparire arditi, ma al relatore sembrano necessari in una Costituzione che voglia dare alla nuova repubblica italiana quell'aspetto di rinnovamento sociale che il popolo, costituendola, ha mostrato chiaramente di reclamare.

ARTICOLI PROPOSTI

ART. ...

Allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona viene riconosciuta e garantita la proprietà privata frutto del lavoro e del risparmio.

Allo scopo di garantire la funzione personale e la funzione sociale della proprietà privata e la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e con il risparmio, la legge determinerà le norme che ne regolano l'acquisto e il trasferimento, i limiti di estensione, e le modalità di godimento.

Quando lo impongano le esigenze del bene comune, al fine di evitare situazioni di privilegio o di monopolio privato e di ottenere una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti, la legge può riservare alla proprietà collettiva – dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico – le imprese e i beni di determinati e delimitati settori dell'attività economica. Sempre in conformità agli scopi indicati la legge può trasferire alla collettività la proprietà di imprese o beni determinati.

L'espropriazione si attua solo contro giusto indennizzo.

ART. ...

Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito. Spetta alla legge stabilire le norme e i limiti sia della successione nell'ambito della famiglia sia di quella testamentaria. Spetta pure alla legge determinare la parte che lo Stato preleva sulle eredità.

ART. ...

La repubblica ha il diritto di controllare la ripartizione e l'utilizzazione del suolo, intervenendo al fine di svilupparne e potenziarne il rendimento nell'interesse di tutto il popolo; al fine di assicurare a ogni famiglia una abitazione sana e indipendente; al fine di garantire a ognuno – che ne abbia la capacità e i mezzi – la possibilità di accedere alla proprietà della terra che coltiva.

A questi scopi la repubblica impedirà l'esistenza e la formazione di grandi proprietà fondiarie. Il limite massimo della proprietà fondiaria privata sarà fissato dalla legge.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato TOGNI GIUSEPPE

SULLA

ASSISTENZA E PREVIDENZA

Lo Stato manifesta la propria individualità specifica anzitutto nella Costituzione.

In essa imprime, con l'atto di nascita, le ragioni della sua vitalità, le grandi linee della sua struttura organizzativa e, più ancora, lo spirito che lo anima, l'indirizzo propulsivo delle finalità sociali cui tende la collettività che lo immedesima.

La Costituzione, perciò, non si esaurisce, né si può esaurire, in espressioni tecnico-giuridiche fredde, le quali, pur complete, riuscirebbero circoscritte, ad esito in un certo senso limitativo, ma, deve principalmente contemplare gli aspetti dinamico politici per rispecchiare la volontà ascensionale di un Popolo, entro l'ambito che la Provvidenza gli ha affidato.

Come ogni individuo nella sua piccola sfera, così il Popolo nello spazio in cui vive, ha la sua missione da compiere per la elevazione della propria vita interiore, per agevolare la convivenza pacifica con gli altri popoli, per raggiungere, grado a grado, una solidarietà umana sempre più intensa, sempre più responsabile.

La nostra Costituzione deve ispirarsi a questi postulati, accentuandoli con particolare concretezza nel settore « assistenza e previdenza ». A bella posta riunisco assistenza e previdenza, come due aspetti di uno stesso fenomeno, univocamente intesi alla protezione del nostro popolo, per garantire ad esso la sicurezza di vita.

Dagli elaborati delle altre relazioni potrà scaturire un principio del diritto al lavoro e delinearsi la responsabilità dello Stato rispetto alla necessaria predisposizione delle condizioni nelle quali il diritto stesso riesca pienamente e completamente a svilupparsi, ma il postulato, anche avvertito come fonte primaria di un benessere cui si auspica, trova limitati i propri effetti dalle inevitabili circostanze che, temporaneamente, o permanentemente, precludono la possibilità di lavoro ai singoli individui.

La preclusione della possibilità, non l'astensione volontaria, entra nella fenomenologia ricorrente, purtroppo a carattere normale, fra le vicende della convivenza collettiva e richiama il concetto della solidarietà, cui tutti i cittadini devono sentirsi legati per dare ciascuno il loro proporzionale contributo di sollievo.

Anche e principalmente sotto questo aspetto, amo ricordare la nobile iniziativa della nuova Costituzione francese approvata dall'Assemblea Costituente il 29 aprile 1946 (art. 27) per cui la Repubblica, proclamando l'eguaglianza, fa appello altresì alla solidarietà di tutti rispetto agli oneri che l'eguaglianza stessa pretende.

Se l'eguaglianza, infatti, comprende il diritto alla vita, come non alimentare tale sacrosanto diritto in maniera concreta, al di là delle nuove formule?

Scendendo al particolare, vediamo come l'*iter* del lavoratore abbia o possa avere periodi di sosta forzata, per malattia, infortunio, gravidanza della donna, carenza di lavoro e conseguente disoccupazione, ecc., e qui devono soccorrere efficacemente le norme assistenziali, vuoi per fornire i mezzi di riattamento della personalità fisica, vuoi per fornire i mezzi di sostentamento, onde supplire al difetto della fonte normale di reddito.

Entra poi in considerazione la incapacità lavorativa dovuta a cause fisiche e psichiche (infermità fisiche e mentali), costituzionali o sopravvenute, che, senza l'intervento della previdenza, porrebbe l'individuo al di fuori delle garanzie vitali sicché necessaria si appalesa la manifestazione previdenziale, per esprimere la più squisita solidarietà.

Altro fenomeno inevitabile, la vecchiaia, deve pur essa appoggiarsi ad un sistema assicurativo, che coroni una vita di lavoro, allontanando ogni pena altrimenti connessa con l'inabilità e con l'invalidità.

Garanzia di vita, garanzia di sostentamento, si è detto, ma le espressioni non devono indurre a concezioni ristrette, analoghe a quelle che potrebbero scaturire dal concetto di beneficenza o di carità.

La previdenza e l'assistenza infatti, hanno e devono avere una più elevata e precisa fonte, e il diritto, cioè di tutti e ciascuno verso l'Ente collettività e non la semplice facoltà discrezionale più o meno patetica.

L'assistenza e la previdenza debbono avere anche un contenuto più largo: l'indispensabile per i bisogni quotidiani, che comprenda il conforto del minimo di agio e riesca

apportatore di sereno amore alla vita e non costituisca, invece, fomite di odio alla vita.

Nel quadro panoramico, l'ordinamento assistenziale-previdenziale, infine, deve apparire come mezzo di perfezionamento morale e fisico della specie, affinché questa risponda ai compiti evolutivi che le sono propri.

Ritorno alla Costituzione francese per ricordare l'articolo 33:

« Ogni essere umano che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nella impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza.

« La garanzia di questo diritto è assicurata dalla istituzione di organi pubblici di protezione sociale ».

Tale formula enuclea in parte i concetti cui sopra ho fatto ricorso e, anche se non li completa, può, quindi, servire di paradigma nel nostro lavoro.

Altra enunciazione, cui faccio volentieri richiamo, è quella contenuta nell'articolo 120 della Costituzione dell'U.R.S.S. (5 dicembre 1936) e successive modifiche:

« I cittadini dell'U.R.S.S. hanno diritto all'assistenza materiale nella vecchiaia e parimenti in caso di malattia e di perdita della capacità lavorativa.

« Questo diritto viene assicurato mediante l'ampio sviluppo della assicurazione sociale a carico dello Stato a favore degli operai e degli impiegati, con l'assistenza medica gratuita e con cessione in uso ai lavoratori di un'ampia rete di stazioni di cura ».

Lodevole il testo e completo, la sua essenza meriterebbe di essere trasfusa nella nostra Costituzione, quando pervasa, però, di un senso di *humanitas* che il clima latino ci suggerisce, vale a dire non trascurando il movente della direttiva: la tranquillità domestica familiare, la promozione del benessere generale e la elevazione anche dello spirito del popolo, sicché la nostra formulazione dia ingresso ad istituti e ad istituzioni le quali, nel campo previdenziale e assistenziale, contemplino, nonché le carenze materiali, quelle spirituali che dalle comuni vicissitudini possano derivare.

Per concretare e proporre il testo definitivo, sarebbe, forse, desiderabile la preconoscenza dell'elaborato, circa la struttura organizzativa dello Stato. Comunque, sottopongo all'esame una formula che, ubbidendo al canone della necessaria concisione, contiene in germe, a mio avviso, l'indirizzo basilare della nostra evoluzione legislativa, tenendo conto delle nostre tendenze attuali e delle nostre reali possibilità.

ART. ...

« Al cittadino italiano deve essere assicurata, con la protezione della vita e della libertà, la tranquillità domestica familiare e la elevazione spirituale.

« Dal lavoro consegue il diritto all'assistenza materiale in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria.

« Ogni essere che, a motivo dell'età dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nella impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza.

« Organi pubblici di protezione sociale garantiranno i menzionati diritti, attuando e promovendo ogni forma di assistenza, compresa quella medica gratuita che deve tendere anche al riattamento fisico della persona minorata ».

La formula prospettata deriva dagli insegnamenti di altre Costituzioni cui è opportuno accostarsi per una auspicabile unicità di sistema, ma contiene anche, in implicito, il richiamo ad una solidarietà sociale che risponde alla consapevole generosità dello spirito, prima e spontanea fonte del nostro diritto.

In conclusione, ogni cittadino, pel fatto stesso che esiste e vive, ha diritto di essere messo in condizioni di poter far fronte alle minime esigenze della vita; e queste possono venir soddisfatte attraverso ad una attività diretta, in quanto l'individuo ha la possibilità – fisica od intellettuale – e l'occasione – sociale ed economica – di lavorare (nel qual caso ha anche il dovere di farlo), ovvero attraverso l'obbligo che incombe alla collettività quando il cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non è in condizioni, o per una crisi sociale, o per causa fisica, intellettuale o psichica, di lavorare.

Non ho voluto affrontare il problema molto dibattuto, se l'assistenza e la previdenza debbano essere a carico dello Stato o della produzione, ovvero a carico dell'uno e dell'altra, perché mi sembra che rivesta un carattere secondario che dovrà essere comunque precisato dalle leggi speciali: essenziale è l'affermazione che spetta alla collettività di corrispondere alle esigenze determinate da particolari situazioni di carenza economica.

Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

5

Gli interventi dei deputati democratici cristiani nella discussione generale del Progetto di Costituzione

in questa sezione

Umberto Tupini, seduta del 5 marzo 1947 256

Giorgio La Pira, seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947 266

ASSEMBLEA COSTITUENTE

L.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MARZO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

Pag.

Congedo:

PRESIDENTE 1757

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica Italiana:

PRESIDENTE 1757, 1766, 1779
TUPINI 1758
DELLA SETA 1766
LUCIFERO 1771
MASTROJANNI 1772
LACONI 1780

La seduta comincia alle 15,30.

MOLINELLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che ha chiesto congedo il deputato Mazzoni.

(*È concesso*).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. Riprendendo la discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana, desidero rivolgere l'invito ai colleghi componenti dell'ufficio di Presidenza della Commissione per la Costituzione e ai membri del Comitato di redazione a prendere posto ai banchi normalmente occupati dai membri del Governo.

Questo invito è giustificato da due ragioni: la prima, di carattere molto modesto e banale, riguarda la comodità stessa della discussione, poiché, specialmente dal momento in cui comincerà la discussione più specifica, è evidente che sono i membri della Presidenza della Commissione e i membri del Comitato di redazione che dovranno rispondere a tutte le obiezioni, a tutte le sollecitazioni, accogliere o no le proposte; ed è più che naturale che essi si trovino di fronte, non dirò a quelli che saranno i loro contraddittori – chè forse saranno invece i loro collaboratori e sostenitori – in una posizione più comoda per poter discutere. La seconda è una ragione di carattere sostanziale, a mio giudizio. È stato notato ieri, ed oggi su tutti gli organi di stampa è stato largamente sottolineato, il fatto che i banchi del Governo sono vuoti; ciò che è un'affermazione della sovranità dell'Assemblea nel corso di questo suo specifico lavoro costituente. Orbene, io credo che, se a questo aspetto negativo della nostra apparenza esteriore si aggiunge anche l'aspetto positivo, cioè se questi banchi non resteranno orfani di ogni ospite, ma accoglieranno invece coloro che rappresentano il momento iniziale di impulso di questi nostri lavori, il concetto che l'Assemblea Costituente risolve in sé in questo momento tutta la sovranità popolare, riceverà una maggiore evidenza.

D'altra parte, i membri della Presidenza della Commissione e i membri del Comitato di redazione sono andati un po' all'avanscoperta per tutti noi in questo terreno nuovo e inesplorato dei problemi costituzionali; ed è naturale che essi, anche per i banchi che li accolgono ricevano un segno del merito

particolare che hanno acquistato dinanzi a noi e in definitiva, quindi, anche dinanzi ai risultati del nostro lavoro.

La nostra Assemblea non è un complesso inarticolato; ma nel suo interno ha un sistema di rapporti non soltanto fra gruppo e gruppo politico, ma anche fra gruppo e gruppo in relazione ai lavori che svolge. Ritengo che nell'articolazione la Presidenza della Commissione e il Comitato di redazione debbano rappresentare come il ganglio nervoso centrale del nostro lavoro, ciò che credo sarà ancora una volta sottolineato se i loro membri accettano il mio invito – e credo sia l'invito dell'Assemblea nel suo complesso – a prendere posto in quei banchi, in cui possano svolgere più liberamente il loro lavoro. (*Applausi*).

(*I membri della Presidenza della Commissione ed i membri del Comitato di redazione prendono posto al banco del Governo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tupini. Ne ha facoltà.

TUPINI. Onorevoli colleghi, il nostro Presidente ci ha indicato ieri la via della discussione, non tanto per gli elementi tecnici che dovranno guidarla, quanto per il tono e lo stile che dovranno animarla, e che non potranno non essere, come del resto già lo sono stati, alti e sereni come il Paese attende e la dignità del nostro consesso richiede.

Gli accenti risuonati ieri in quest'aula, anche se qua e là discordi da quello che vi dirò, si sono mantenuti a simile auspicata altezza e sono sicuro che vi si manterranno nella presente e nelle prossime sedute e fino all'esaurimento del nostro mandato, che non esito a definire storico, non per vana e abusata jattanza di parola, ma per un profondo senso di trepida preoccupazione.

Protagonisti d'una grande pagina di storia, spetta a noi, onorevoli colleghi, di aprire un varco alle nuove fortune della Repubblica fra le macerie del passato e di porre le premesse e le garanzie di un avvenire di libertà e di giustizia. L'Assemblea Costituente saprà scrivere degnamente questa pagina, interprete consapevole e fedele delle aspirazioni e della nobiltà del popolo che qui ci ha mandato.

Cade opportuno un richiamo al passato: è un monito ed un incitamento di Giovanni Bovio: « È florente un popolo che è solcato da grandi idee e quando ha partiti convinti e discussioni libere. È cadente un popolo quando i partiti si corrompono in sette e la discussione si fa muta o pettegola ».

Gli onorevoli colleghi che hanno ieri parlato – Lucifero, Bozzi e Calamandrei – hanno pronunziato tre discorsi che oserei giudicare, se pure da punti di vista diversi e con avverse motivazioni, di opposizione talvolta generale e, in alcuni tratti, specifica al progetto che ora è sottoposto al nostro esame.

L'onorevole Calamandrei l'ha giudicato calvo, mentre altri, nella stampa o in giudizi pubblici o privati, lo qualifica perfino troppo zazzeruto. (*Ilarità*).

La verità, onorevoli colleghi, sta sempre nel mezzo ed io vorrò esaminare il progetto proprio da questo punto di vista, annunciandovi senz'altro che mi pronunzierò in via di massima favorevole ad esso e che, per quanto mi sarà possibile, lo difenderò.

Critiche non sono mancate e certo non mancheranno, ed io stesso avanzerò qualche riserva; ma poiché, insieme a valorosi e non dimenticati colleghi della Commissione per la Costituzione, vi ho lavorato su con una discreta assiduità, sento di doverlo difendere nel suo assieme e di dovere fare onore ai voti espressi nel corso della sua elaborazione.

Intanto, un'osservazione preliminare va fatta. Il progetto è la risultante feconda degli sforzi dei componenti delle varie Sottocommissioni che hanno sempre cercato, come dissi ieri interrompendo cortesemente l'amico e collega onorevole Lucifero, di intendersi, di comprendersi ed hanno coltivato il proposito di giungere, quando potevano, all'accordo e all'intesa.

I contrasti, quando si sono delineati, non sono stati mai messi in sordina e la stampa li ha, volta a volta, sottolineati e resi noti alla pubblica opinione. Ogni deputato ha voluto tener fede alla concezione che rappresentava. L'ha esposta, l'ha puntualizzata in formulazione di articoli, ma non sono mai venute meno la volontà di conciliazione e la convinzione responsabile che la Carta fondamentale di un popolo non può riflettere l'intransigente pensiero del minimo numero possibile di cittadini, uniti da una medesima fede, sibbene il pensiero del maggior numero di essi, consenzienti su una sostanza comune di pensiero e di vita. Ciò dimostra come sia ingiusto affermare che il nostro è un progetto o comunque sarà uno statuto di compromesso. A me sembra invece che se un rilievo va fatto al riguardo esso deve unicamente riferirsi allo sforzo durato da ciascuno di noi per superare molte delle troppe divi-

sioni che separano i cittadini e i partiti, per trovare, al di là e al di sopra dei motivi contingenti di attrito e di divergenze, un minimo comune denominatore, un cemento comune alla gran parte del popolo italiano.

Se questo spirito di consapevole conciliazione informerà anche la discussione dell'Assemblea, il progetto della Costituzione sarà, sì, perfezionato e migliorato, ma non potrà mutarne i tratti caratteristici e i motivi ispiratori fondamentali.

Tra questi ve n'è uno che differenzia da ogni altro il progetto di nostra Costituzione e ne annuncia la nota caratteristica e dominante: è il senso umano che intimamente e profondamente lo pervade. È stato, questo, onorevoli colleghi, il punto d'incontro, faticosamente cercato e trovato, dei programmi diversi di cui i colleghi delle Sottocommissioni erano portatori; punto d'incontro felice e provvidenziale nella confusione delle idee e nella varietà dei partiti. L'uomo, dico l'uomo, ha agito da criterio uniformatore e da principio coordinatore.

Se ci fosse consentito di indagare al di là della storia i motivi che la determinano, noi dovremmo domandarci per quale fortunato disegno si siano trovate d'accordo concezioni che hanno sempre posto l'uomo al centro di ogni ordinamento sociale e concezioni che tali preoccupazioni hanno mostrato o mostrano di non avere. Come mai, ad esempio, la concezione cristiana della vita si sia trovata vicina a concezioni che tali non sono o come tali non si pongono.

La ragione è che nella memoria di tutto il popolo italiano è ancora viva una storia recente, che deve essere una volta tanto, almeno, maestra di vita: è la storia della dittatura del fascismo, con le note conseguenze di guerra e di disfatta che hanno colpito al cuore l'uomo nelle sue libertà personali, nella sua famiglia, in tutta la sua vita.

Se ogni Costituzione è il prodotto e l'interprete delle situazioni di fatto e delle aspirazioni prevalenti di una nazione nel momento in cui si attua il processo costituente, il nostro progetto non poteva non tener conto della profonda avversione determinata da quel passato nell'animo del popolo italiano verso ogni forma statale e verso ogni regime politico che minacci di vulnerare di nuovo la sfera dei naturali diritti della persona umana.

Per questo, e per l'apporto che talune concezioni, basate sull'uomo, hanno dato alla elaborazione del progetto, esso è tutto intriso di una visione umana della vita, e se un nome dovrà ricordare la futura Costituzione, io mi auguro che sia questo: « La Carta dell'Uomo ». (*Approvazioni*).

La Democrazia cristiana ha impresso un po' il crisma della sua ampia e costruttiva collaborazione al progetto di Costituzione. Quanti hanno dato il 2 giugno la loro fiducia alla Democrazia cristiana non devono ritenersi ingannati. Essa aveva promesso di garantire al Paese una Costituzione imperniata sui cardini fondamentali della libertà e della giustizia ed ispirata al Cristianesimo. Questa promessa è stata e, per quanto dipende da noi, sarà mantenuta. L'impegno assunto verso più di otto milioni di cittadini non è stato e non sarà tradito. Naturalmente non tutto il programma spirituale, morale, politico, civile, non tutta la *Weltanschauung* della Democrazia cristiana ha trovato in questo progetto il suo adeguato riflesso. Ciò non poteva essere per le ragioni che ho detto da principio. Possiamo però con tranquilla coscienza affermare che non uno dei postulati essenziali della nostra concezione democratica è stato da noi e non sarà da noi, nel corso di questa discussione, abbandonato.

La Democrazia cristiana si è preoccupata subito di impostare e di incentrare l'intelaiatura del nuovo edificio costituzionale sulla persona umana. Questo dovrà essere, a nostro avviso, il termine di riferimento di tutta la Costituzione. Occorre salvare l'uomo dalle morse in cui gli Stati totalitari lo afferrano, dalle ruote in cui le dittature lo macinano. Si trattava e si tratta soprattutto di avere e di concretare nel progetto una visione integrale dell'uomo. Integrale, ho detto, perché le passate e le presenti Carte costituzionali hanno anch'esse una visione dell'uomo, ma parziale e unilaterale. Era stata a lungo la preoccupazione della libertà dell'uomo il criterio ispiratore delle Carte del XVIII e del XIX secolo; poi l'èra del liberalismo e della democrazia individualistica è andata man mano cedendo alle istanze dei nuovi processi produttivi ed ai rapporti sociali che ne derivano.

Le dichiarazioni dei diritti e lo spirito delle Carte hanno cominciato a scorgere nella trama dei rapporti tra cittadini e cittadini e tra i cittadini e lo Stato un vincolo sempre più stretto di solidarietà; ma la sintesi di libertà e di solidarietà sociale, di libertà e di giustizia sociale, non è stata quasi mai raggiunta e dall'eccesso di autonomia si è passati presto, in alcune Carte, all'eccesso delle costrizioni statali e del collettivismo gregario.

Fare la sintesi: ecco, onorevoli colleghi, il compito che la Democrazia cristiana si è assunto in questa Costituente; attuare cioè una visione integrale della persona umana, superando la contesa che è al fondo del dramma del nostro tempo tra libertà e giustizia sociale, tra autonomia dell'uomo e autorità dello Stato. In fondo è proprio qui il problema della democrazia contemporanea. Esso non può essere risolto in un senso ad esclusione dell'altro. Integrale dovrà essere la sua soluzione o non sarà.

La Democrazia cristiana si è impegnata a fondo per questa soluzione, perché, cioè, la Costituzione ponga tra i suoi fini il presidio e il potenziamento della persona e degli enti sociali nei quali essa si integra e progressivamente si espande. C'è stato e forse ci sarà ancora qualche contrasto su questo punto e sull'attuazione dei principî direttivi della Costituzione. Noi crediamo infatti che non basti, onorevole Togliatti, non basti definire la democrazia, come ella ha fatto in questa Assemblea, un regime in cui le istituzioni politiche e sociali devono avere per scopo il miglioramento sociale, morale, intellettuale e fisico della classe più numerosa e più povera della Nazione, cioè dei lavoratori; noi riconosciamo anche quequesto. Per noi democrazia vuol dire anche questo. Toniolo dava una definizione della Democrazia cristiana molto simile alla sua, onorevole Togliatti; ma la democrazia vuol dire per noi anche difesa e attuazione della libertà in tutti gli istituti politici sociali e familiari dell'uomo. Democrazia significa, sì, miglioramento della classe più numerosa e più povera, ma, occorre aggiungere, con l'esclusione di ogni regime totalitario. Significa, sì, liberazione completa dell'uomo e del lavoratore dall'oppressione economica e politica insieme, ma all'infuori di ogni dittatura paternalistica e tutoria. (*Applausi — Commenti*).

Il Cristianesimo, cui guarda con speranza rinnovata l'attesa di milioni di uomini, può veramente offrire il punto d'incontro, la base per questo sforzo fecondo. Noi abbiamo ferma fede nell'affermazione di Ozanam, che acquista oggi sapore di profezia: la democrazia o sarà cristiana o non sarà. (*Approvazioni al centro — Commenti all'estrema sinistra*).

L'esame particolareggiato del progetto dà conferma del profondo e integrale senso umano che ne costituisce la caratteristica distintiva in confronto delle altre Costituzioni anche più recenti; ma di fronte ad esso un'altra particolarità deve essere sottolineata: la nuova Costituzione non è, né sarà frutto di arbitrio o del colpo violento di una ondata rivoluzionaria che spazzi via indiscriminatamente il vecchio ordine e indiscriminatamente fondi il nuovo.

La futura Carta fondamentale sarà, come io mi auguro, come noi tutti ci auguriamo, il risultato di un atto consapevole e libero di un popolo che democraticamente si dà i propri ordinamenti. Ad essa spetterà anche di innestare su una tradizione giuridica e costituzionale la nuova realtà repubblicana scaturita dal *referendum* popolare.

Nelle disposizioni generali del progetto che ne costituiscono la introduzione solenne è racchiuso lo spirito informatore della Costituzione: Repubblica democratica, l'Italia ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato, il quale si fonda, dunque, sull'uomo socialmente attivo, sul cittadino che ha nel lavoro lo strumento della sua fatica e della sua redenzione.

In omaggio a questa concezione umana della vita, che fa contrasto con superate «mistiche» basate sullo spirito di imperialismo e di oppressione, l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa e consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli in condizioni di reciprocità e di eguaglianza. E Dio voglia che questa non sia soltanto una generosa utopia del nostro popolo, ma una aspirazione comune a tutta l'umanità, dopo la tremenda lezione dell'ultimo conflitto.

Pace fra i popoli, ma anche pace fra il popolo italiano.

Se i Patti Lateranensi saranno inseriti nella nuova Costituzione repubblicana, un nuovo e definitivo passo potrà essere compiuto verso il consolidamento della pace religiosa nel nostro Paese. Sarà questo un atto opportuno e giusto, perchè riconsacrerà nel piano democratico la fine del dannoso divorzio tra la coscienza cattolica e la coscienza nazionale del nostro popolo, che nella sua quasi totalità rimane fedele alla religione dei Padri. (*Approvazioni al Centro e su vari banchi*).

È appunto l'appartenenza della grande maggioranza dell'Italia alla religione cattolica che giustifica appieno la nuova posizione di natura costituzionale che si dovrebbe fare e che, io spero, si farà ai Patti del Laterano.

L'onorevole Togliatti ha detto in un suo recente discorso all'Assemblea che i comunisti e i democratici cristiani hanno collaborato senza eccessiva difficoltà nelle varie Commissioni per la Costituzione, fino a che non si venne alla discussione di un grave problema, quello dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, cioè dei Patti lateranensi.

Questo modo di porre la questione già delinea, onorevoli colleghi, in modo sufficientemente chiaro la diversità di posizioni fra i vari gruppi. Vi era infatti e vi è tutt'ora la tendenza da parte di taluni a passare oltre questi rapporti, senza affrontarli. La Democrazia Cristiana invece ha creduto e crede di doverli affrontare ed ha portato e porterà nella discussione in proposito il peso di questo suo atteggiamento.

Per altri questo era ed è un problema che non interessa o che si preferisce evitare. Per noi involge la libertà spirituale dei cattolici italiani. Nessuna meraviglia, onorevoli colleghi: non per nulla sono diverse le dottrine che individuano, sul piano ideologico, i vari partiti e che sono alla base della dinamica delle competizioni democratiche. Io non trovo di meglio per raffigurare questa diversità di dottrine che appellarmi a quanto scriveva qualche mese fa il giornale dell'onorevole Nenni: «La differenza fra noi socialisti ed i democristiani (scriveva press'a poco l'articolista) è questa: noi, cioè il socialismo, accompagniamo l'uomo dalla culla alla bara; loro, cioè i democristiani, lo accompagnano pure come noi dalla culla alla tomba, ma non lo lasciano senza speranza oltre la tomba».

Esatto, onorevoli colleghi; per questo, altri si disinteressano dei Patti Lateranensi o li avversano, e per questo noi li difendiamo. Il segretario generale del Partito comunista ha auspicato che alla firma... (*Interruzioni a sinistra — Commenti*).

Mi spiace di non poter sentire le vostre interruzioni, perchè altrimenti risponderei volentieri.

TONELLO. Il Patto lateranense è però di questa terra.

TUPINI. Mira però a finalità superiori e tutt'altro che materialistiche, come pensa l'onorevole Tonello. (*Approvazioni al centro*). Dicevo, dunque, al momento in cui sono stato interrotto, che il segretario generale del Partito comunista ha auspicato che alla firma del fascismo, che è in calce ai Patti, si sostituisca la firma della Repubblica italiana.

Noi non desideriamo altro, onorevoli colleghi. I Patti firmati dal fascismo non sono nati come funghi sotto la pioggia della dittatura, ma furono preparati nell'attesa ansiosa di tutto il popolo italiano e dall'opera lenta e lungimirante di statisti egregi, tra i quali vedo ancora con soddisfazione in mezzo a noi gli onorevoli Nitti e Orlando, che con la loro presenza conferiscono prestigio e decoro alla nostra Assemblea. Inserendoli nella Costituzione, la Repubblica vi apporrà la sua firma solenne, che sarà la firma di una nazione credente, che vede nella pace religiosa la premessa e la garanzia della sua unità politica e della sua ricostruzione democratica. Non bisogna vedere in essi tutto nero, come avete fatto voi, onorevole Calamandrei, attraverso le lenti affumicate del vostro, non dirò bizzarro, ma arguto spirito fiorentino. (*Ilarità*).

Questi Patti hanno segnato la fine di un dissidio tra la coscienza cattolica e quella nazionale del Paese. Hanno cancellato – bisogna ricordarlo – una ipoteca, prima di essi sempre accesa, sull'unità del nostro territorio; e poichè sono due, Trattato e Concordato, di cui uno condiziona l'altro, non credo che debba essere così pesante, anche per uomini come voi, che vi mostrate contrari ad uno solo o a qualche parte di uno di essi, quella che chiamate – e vorrei che non fosse – la «sopportazione dell'ospitalità di entrambi nella Carta costituzionale». (*Approvazioni*).

D'altra parte, onorevoli colleghi, essi non costituiranno mai alcuna anchilosi o cristallizzazione di posizioni. Lo abbiamo detto molte volte in sede di discussione alla prima Sottocommissione: la Chiesa cattolica è sempre talmente saggia che, intransigente nella difesa del suo patrimonio spirituale e religioso, mostra, come ha sempre dimostrato, di tenere esatto conto della varietà successiva o progressiva delle condizioni storiche dei vari Paesi, con uno spirito di adeguamento che desta sorpresa e meraviglia nei profani e, comunque, negli estranei alla dinamica della sua perenne vitalità.

Se ciò dovrà verificarsi a proposito dei Patti lateranensi, nessuna difficoltà di ordine costituzionale potrà opporvisi, in quanto l'articolo 5 del nostro progetto prevede che qualunque eventuale modificazione dei Patti bilateralmente negoziata ed accettata, esclude il procedimento di revisione costituzionale.

Né essi contraddicono, onorevole Calamandrei, alla libertà religiosa degli altri culti e delle altre confessioni, che avete ieri ricordato a proposito dell'incontro tra l'onorevole De Gasperi e i gruppi protestanti di America, perchè i loro diritti sono ampia-

mente assicurati dall'articolo 16 del progetto, mentre, secondo l'articolo 5, viene anche ad esse data la possibilità di trattare con lo Stato italiano e di stabilire i reciproci rapporti in apposite intese. Si attua così sul terreno costituzionale quello che Jacques Maritain ha definito un pluralismo anche nel campo religioso.

Ma torniamo, onorevoli colleghi, al motivo dominante del mio discorso e cioè alla persona. Noi abbiamo voluto che di essa fossero affermate e garantite le caratteristiche peculiari: la libertà e la dignità. È vero che in una Costituzione non possono esservi solo delle norme da cui scaturiscono diritti azionabili. Dal secolo XVIII in poi hanno finito per avere la supremazia le dichiarazioni dei diritti. Ma è noto che quelle platoniche dichiarazioni hanno ben scarso valore, quando da esse non si facciano derivare istituti concreti e diritti azionabili.

Non potevamo, dunque, accontentarci – in ordine a ciò che attiene alla persona umana, e ai valori di cui essa è portatrice – di generiche dichiarazioni, come quella che da opposte e pur discordanti parti vorrebbero i sostenitori del preambolo. Se questo, onorevole Lucifero, dovesse unicamente servire per invocare sulla nostra Costituzione il nome e la protezione della divinità, ben più solenne sarà il sostegno di questa, se sapremo indicare in termini positivi l'avviamento alla realizzazione della volontà divina, che associa l'avvento del suo regno all'assicurazione del pane quotidiano, al perdono, al bene che vince il male, secondo la divina e umana e sempre perenne poesia del Pater noster. (*Applausi al centro*).

TONELLO. Ma questo è Catechismo. (*Rumori*).

TUPINI. È vero, onorevole Tonello, questo è Catechismo, ma il Catechismo è sempre il libro insuperato e insuperabile della più alta sapienza dei secoli. (*Applausi al centro e in altri settori*).

Ecco perché noi preferiamo istituti concreti e diritti azionabili, come quelli previsti dal nostro progetto.

Cito, tra gli altri, gli articoli in cui si assicurano libertà fisica, libertà di corrispondenza e di circolazione, di riunione e di associazione, e, sovratutto quello in cui, sulle orme della gloriosa scuola penale italiana, si afferma che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato e non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, e l'altro ancora, per il quale sono addirittura vietate le pratiche sanitarie lesive della dignità umana.

Ma due norme vogliono essere qui sottolineate, anche se per motivi diversi. La prima è quella che riconosce espressamente il diritto e il dovere della resistenza alla oppressione; norma, che può essere variamente apprezzata, ma che è opportuna, che è cristiana, perché furono i primi martiri e poi i nostri pensatori ad affermare, attestare e a testimoniare colla vita il diritto e il dovere di resistenza all'ordine contrario alla legge naturale e alla legge di Dio.

Nessuna apprensione, però, nessun allarme per questa disposizione.

Il pericolo che il cittadino abusi di quest'arma, che la Costituzione gli pone nelle mani, in Italia non vi sarà; perché, in ultima istanza, sarà sempre il giudice a decidere se il singolo ha fatto buon uso del suo potere ed ogni ordinamento giuridico trova la sua messa a punto nell'opera costante della giurisprudenza.

L'altra norma, sulla quale mi preme richiamare l'attenzione dei colleghi dell'Assemblea, è quella che prevede l'abolizione della pena di morte, idea che è vanto del nostro pensiero e della nostra storia e che, per noi italiani, ha un nome immortale ed universale: Beccaria; idea che è cristiana, perché non l'uomo ha diritti sull'uomo; idea che l'Italia aveva dovuto accantonare e non già dimenticare per volontà di una tirannide ventennale, idea che chi vi parla sentì di dover affermare mediante apposito decreto legislativo come uno dei primi atti del primo Governo libero e democratico formatosi all'indomani della liberazione di Roma.

Esaminata così la posizione che il progetto fa alla persona umana nell'ambito che trascende la materia e i confini stessi dello Stato, consideriamola ora in se stessa e in quella delle minori comunità naturali. La Repubblica italiana prenderà cura della salute e dell'igiene del popolo, della sua educazione e della cura degli indigenti. Speriamo, onorevole Calamandrei, che la situazione economica italiana si liberi presto dalle strette che oggi la comprimono; noi ci proiettiamo nel futuro e dobbiamo adoperarci perché le attuali condizioni di miseria siano superate e il futuro legislatore possa fare onore all'impegno che la nuova Costituzione si prepara ad assumere. Lasciamo, dunque, libero il passo ai non possidenti e proclamiamo in termini chiari e precisi la volontà di redimerli dal male fisico, che spesso è anche causa di quello morale e spirituale. Il nostro

progetto li ha voluti sempre presenti, anche se non li nomina, e predispone gli ordinamenti degli istituti politici e giuridici in vista della loro redenzione. Per essi si delineano attività e funzioni capaci di condizionare il progresso della società umana; per essi la legge stabilisce degli obblighi e dei vincoli alla proprietà terriera e limita il latifondo. Non dunque per la porta di servizio, né per un gesto di degnazione, i proletari entrano nella Costituzione d'Italia. Ma la libertà e la dignità dell'uomo non saranno mai sicure se non si darà al lavoro la preminenza su ogni altro valore economico e se il lavoro non sarà il fondamento stesso della Repubblica. Né qui si deve intendere il solo lavoro manuale, alla stregua di una concezione piatta e materialistica della vita: l'articolo primo, infatti, si integra con l'articolo 31, in cui il lavoro è considerato come condizione dei diritti politici e in cui si precisa che ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività e una funzione che non è quella onorevole Calamandrei, del dolce far niente, ma di concorrere allo sviluppo materiale e spirituale della Società. È lavoratore, dunque, per una espressa norma statutaria, non solo l'operaio manuale, l'artigiano, ma anche il maestro, ma anche il sacerdote, ma anche il missionario: chiunque concorra alla potenza della tecnica e della cultura, della civiltà e della morale italiana, comprese anche, onorevole Lucifero, le cosiddette suore di clausura che, secondo la legge divina della compensazione, pregano e con le loro preghiere ristabiliscono l'equilibrio turbato dai nostri e dai vostri peccati. (*Applausi al centro — Interruzioni a destra — Commenti a sinistra*).

Una volta che la civiltà del lavoro fa il suo ingresso trionfale nella Costituzione è logico che la proprietà debba esservi da un lato riconosciuta e dall'altro limitata. Riconosciuta innanzitutto: perché se è titolo di nobiltà il lavoro, bisogna pur difendere l'onesto frutto della fatica del lavoratore...

TONELLO. E il disonesto?

TUPINI. Il disonesto sarà perseguito e condannato. Non è d'accordo con me, onorevole Tonello, che bisogna difendere l'onesto frutto della fatica del lavoratore?

TONELLO. Sì.

TUPINI. E allora, perchè mi contraddice? Pretende forse al monopolio socialista di questi principî? (*Approvazioni al centro — Rumori a sinistra*).

TONELLO. Parlo del frutto del lavoro degli altri...

PRESIDENTE. Onorevole Tonello, per favore, non interrompa.

TUPINI. ...tutelandone il risparmio, nonchè la piccola e media proprietà che rappresentano la proiezione e l'integrazione della stessa sua personalità. Ma oltre ciò non è lecito andare, onorevoli colleghi. Il latifondo, la proprietà che giace sterile, che non serve al bene comune, non può trovare diritto di cittadinanza in una cristiana Repubblica, ove il cittadino non vive isolato ed ha invece vincoli di solidarietà con i propri simili.

Così, per il bene comune, deve essere possibile e lecito espropriare e trasferire allo Stato, agli enti pubblici o a comunità di lavoratori e di utenti, determinate imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni monopolistiche di preminente interesse generale. Ciò, naturalmente, previo il giusto indennizzo. Secondo il nostro pensiero – che è il pensiero della scuola sociale cristiana – l'espropriazione è un atto necessario quando serve al bene della comunità, quando rappresenta un vantaggio economico superiore a quello prodotto dall'iniziativa privata; ma non può mai avvenire senza adeguato indennizzo della proprietà espropriata. (*Approvazioni*).

Sono altresì raccomandate e previste nel nostro progetto la cooperazione e la partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende. Questo punto di vista noi difenderemo, poichè esso rappresenta il riconoscimento e l'attuazione di una civiltà, di un ordinamento giuridico e sociale in cui il lavoratore è posto al centro e sottratto alla speculazione, alla miseria, alle cause insomma che feriscono la sua libertà e la sua dignità.

Quale pilastro naturale della società è concepita da noi anche la famiglia, e come tale riconosciuta e tutelata nella sua indissolubilità, nella sua saldezza e nella sua missione. La donna vi trova eguaglianza e parità di fronte all'uomo, che pur dovrà sempre essere – ricordatelo, onorevoli colleghi – il *primus inter pares*. La prole legittima vi è educata, nutrita, istruita, mentre i figli nati da colpa, senza loro colpa, dovranno anche essi avere un trattamento di giustizia, ma che non si risolva a detrimento dell'unità e dell'integrità della famiglia legittima. I termini del progetto a questo riguardo non si presentano abbastanza chiari e dovranno essere perciò, nel corso della discussione, approfonditi e chiariti.

E, accanto alla famiglia, il Comune, che è tanta parte della storia d'Italia, e fra il comune e lo Stato, intermediaria, la regione.

Bisogna dire che questo è un postulato tipicamente e prevalentemente nostro, anche se sostenuto con forza, con energia e con efficienza da esponenti di altre correnti politiche che siedono su questi banchi. Essa è tale, la regione, che garantisce un effettivo «self-government», senza frammentare lo Stato stesso.

Peraltro, la sua attività, anche quando è di competenza esclusiva, primaria, anche quando è di natura legislativa, resta infrenata nel rispetto dei limiti costituzionali con opportuni eventuali interventi della Corte Costituzionale.

Si è da taluno accennato, a questo riguardo, al pericolo di salti nel buio, di ritorni al feudalesimo ed al campanilismo, e, addirittura, di nuovi indugi che si frapporrebbero alla soluzione degli stessi gravi e cogenti problemi meridionali.

Il pessimismo, onorevoli colleghi, non ha mai creato e non crea nulla di concreto. E questa volta la prova del suo torto è nel fatto che il regionalismo, così come noi lo concepiamo e che ci auspichiamo venga realizzato nel nostro statuto, è qualche cosa di ben lontano e diverso dal federalismo, mentre è proprio dal Mezzogiorno che ci giungono istanze di maggiori autonomie.

Anche il problema del Mezzogiorno va impostato e risolto in termini di libertà. L'accentramento si paga sempre in moneta di libertà. Il decentramento è ragione e fonte di autonomia. La difficoltà di trovare il punto in cui l'autonomia si concilii con l'unità e la saldezza dello Stato mi pare di vederla felicemente superata in quelle norme del progetto, in cui si dispone che, sotto il controllo della Corte Costituzionale, la regione non può essere avulsa dalla compagine economico-sociale del tutto, in quelle in cui si vietano dazi d'importazione e di esportazione regionale e in quelle ancora in cui, riconoscendosi la potestà legislativa della regione, si stabilisce che quella attività non può essere mai discordante con la Costituzione e gli interessi dello Stato e delle altre regioni. La regione sarà così il tramite per avvicinare, non per allontanare, la periferia e il cittadino al centro; la regione non sarà considerata causa di discrasia e di lacerazione, ma costituirà il più grande baluardo contro la suggestione e l'avvento delle dittature. E se taluno pensasse che, allontanato il pericolo di una dittatura nazonale, si favorisce, con la regione, quello di dittature locali, l'articolo 118, prevedendo *in loco* un commissario del Governo e l'articolo 117 lo scioglimento della regione per gravi violazioni di legge, fugano ogni timore al riguardo.

Onorevoli colleghi, l'ordinamento della Repubblica, previsto dal progetto, è lo strumento di attuazione di principî che ho avuto l'onore di richiamare nel corso del mio intervento in questa discussione. Qui si passa dal piano teorico a quello concreto dell'articolazione della organizzazione costituzionale, delle garanzie e dei limiti di libertà.

Punto centrale e fulcro di tutto l'ordinamento è il Parlamento. Noi auspichiamo che il Parlamento possa, in avvenire, rappresentare per il nostro popolo come il palladio delle sue libertà e l'istituto senza del quale la democrazia è nome vano e artificioso. Anche il regime fascista parlava di democrazia, ma il Parlamento era ridotto a una smorfia ed a una contraffazione di se stesso. E così, ovunque il Parlamento non sia espressione di libero voto ed autore di libere determinazioni, la democrazia è la maschera e non il volto di un regime democratico. (*Approvazioni*).

A chi spetterà, onorevoli colleghi, il compito di rendere vitale ed efficace il nostro sistema parlamentare? Soprattutto, e direi esclusivamente – non si scandalizzi nessuno – ai partiti. Contro di essi si appuntano e si appunteranno molte critiche, in parte anche giustificate; ma è illusione o ipocrisia affermare o anche pensare che un regime democratico possa oggi funzionare senza partiti, senza i partiti politici. Non è il sistema dei partiti che va criticato, ma sono le colpe specifiche, sono le concezioni eterodosse dal punto di vista democratico di alcuni partiti che vanno combattute; altrimenti si combatte la stessa democrazia che non può funzionare al di fuori di essi e della loro realtà.

Il giorno in cui i partiti cessassero di esistere e al loro posto subentrasse il partito unico, sarebbe, signori, l'atto di morte della democrazia e sulle sue rovine insorgerebbe prepotente e tirannica una nuova dittatura.

Naturalmente altri sono i partiti ed altri i gruppi e i gruppetti che esprimono piuttosto aspirazioni e ambizioni di singoli che vaste esigenze di collettività. Noi vogliamo parlare delle formazioni politiche basate su una fede, unite da un comune sentimento, sollecitate da legittimi interessi, espressioni di idee più che di uomini singoli. In questo senso i partiti sono necessari e salutari alla democrazia. Quando manca un partito, ammoniva il Minghetti, si resta a discrezione dei gruppi, ed aggiungeva: non è possibile un Gabinetto forte, autorevole, parlamentare, senza indicazioni

di voti, compagini di idee, base di partiti. Se le vecchie Camere italiane hanno avuto i loro torti, questi ebbero causa, in modo preminente, nell'assenza di grandi partiti, che fece decadere il Parlamento nel parlamentarismo. I partiti saranno invece di grande aiuto alla giovane democrazia italiana, a condizione però:

1°) che attuino sinceramente il metodo democratico, a cominciare dal loro interno, e che si propongano di attuarlo nel Paese;

2°) che non si ingeriscano indebitamente nella pubblica Amministrazione;

3°) che svolgano fra il popolo una vasta funzione educatrice di libertà, suscitatrice di civili competizioni politiche.

Noi crediamo che la democrazia potrà realizzarsi in Italia nella misura in cui potrà realizzarsi l'educazione popolare e potrà essere contenuta la demagogia, nemica irriducibile di ogni educazione. Ripetendo esattamente le parole di Mazzini, noi potremmo dire: l'educazione è la grande parola che racchiude tutta quanta la nostra dottrina.

Il progetto prevede, onorevoli colleghi, che il Parlamento sarà composto della Camera dei Deputati e della Camera dei Senatori. La Democrazia cristiana, come sapete, si è battuta e si batterà a favore del bicameralismo. Perché? Per motivi attinenti al perfezionamento tecnico dell'ordinamento statale e per profondi motivi politico-giuridici che si riassumono nell'alta opportunità politica di costituire saldi presidî alle libertà costituzionali.

Le accuse fatte alla seconda Camera non sono, a mio avviso, esatte e spesso scambiano l'istituto con qualche tipo storicamente determinato di Camera alta. Ma è facile dimostrare che la seconda Camera prende significati e funzioni diverse a seconda del suo modo di composizione e delle forze politico-sociali che essa rappresenta. Se vi sono, e vi sono stati, precedenti tipi di Senati rappresentativi di forze politico-sociali privilegiate, vi sono, negli ordinamenti contemporanei di alcuni Stati, delle seconde Camere che rappresentano invece forze popolari espresse attraverso il metodo elettivo e che integrano la rapresentatività dell'altro ramo del Parlamento.

Non dunque, onorevoli colleghi, per spirito «reazionario», come è stato detto da alcuni, noi abbiamo difeso e difendiamo il bicameralismo, ma proprio per l'opposta concezione di integrare e rendere più sicura la democrazia. Se reazione vuol dire antilibertà, noi, invece, sosteniamo la Camera dei Senatori come garanzia di libertà ed insieme elemento di progresso sociale.

Attraverso la elezione a base regionale che, secondo me, dovrà essere meglio approfondita in sede di discussione generale, essa potrà infatti radunare e rappresentare ceti e forze che non troverebbero altrimenti il loro riflesso nello Stato. La Camera dei Senatori contribuirà al perfezionamento tecnico della funzione legislativa ed al consolidamento del nuovo ordine repubblicano.

Un'altra obiezione è stata fatta: cioè che la seconda Camera sia la sopravvivenza di una tradizione monarchica incompatibile con la Repubblica. Io rispondo con le stesse parole con cui Duverger de Hauranne rispondeva alla medesima obiezione della Costituente francese del 1848: «Quanto a me, egli diceva, sono di avviso completamente opposto. Credo che bisogna parlare di tradizioni delle repubbliche ben più che delle monarchie. Ed ecco perché le Costituzioni, se non sbaglio, hanno per scopo quello di introdurre nelle diverse forme di Governo le qualità che loro mancano e di preservarle da vizi che potrebbero prendere. Quale è il vizio delle monarchie? «La routine» e l'immobilità. Qual'è il vizio delle repubbliche? La mobilità e la precipitazione. Io concludo che se noi facessimo una Costituzione monarchica dovremmo premunirci contro la «routine» e l'immobilità; ma quando noi facciamo una Costituzione repubblicana è, soprattutto contro la precipitazione e la mobilità che noi dobbiamo metterci sempre in guardia». Sono parole ancora attuali, onorevoli colleghi, e sulle quali dobbiamo tutti meditare. Guai, io dico, se gli ordinamenti che stiamo per dare non dovessero dimostrarsi stabili e sicuri. Il popolo, abituato alla stabilità secolare del vecchio statuto, perderebbe la fiducia nel nuovo Stato che deve, invece, sorgere forte e al riparo da ogni insidia.

Onorevoli colleghi, ho l'impressione, per finire, che questo progetto costituisca, anche se imperfetto, una prova della capacità del nostro popolo ad elevarsi a più alte concezioni di vita, verso nuove e umane istituzioni giuridiche e sociali. Ho la convinzione che il mio partito abbia degnamente assolto finora al suo compito, a presidio dei valori eterni dell'uomo. La Democrazia Cristiana vuole essere la trincea avanzata ove si combattono le buone battaglie contro la disumanizzazione della vita e l'asservimento dell'uomo all'uomo. Difendendo la persona umana nelle sue aspirazioni secolari e nelle sue necessità vitali, sappiamo per ciò stesso di

difendere la libertà, la democrazia e i valori eterni della civiltà cristiana.

L'Italia ha subito una disfatta fra le più grandi della sua storia; ha visto distrutte parte delle sue città, dei suoi comuni, delle sue navi, dei suoi cantieri, delle sue strade; tuttavia l'Italia dimostra di essere sempre viva e operante nel campo del pensiero, della civiltà e del diritto. Questo progetto, quando attraverso le nostre discussioni sarà stato completato nelle sue parti manchevoli, depurato delle sue imperfezioni, raffinato nella sua struttura, dovrà esserne la prova evidente.

L'applicazione della pena come mezzo di rieducazione, l'abolizione della pena di morte, la sollecitazione verso una comunità internazionale valida ed effettiva, la proclamazione della civiltà del lavoro, la libertà conciliata con l'autorità, auspice la legge che ne è il punto vitale d'incontro e di compenetrazione, il regionalismo temperato e ancorato alle esigenze dell'unità nazionale, il presidio parlamentare della democrazia, la indipendenza delle funzioni giudiziarie, garantita su basi di sicurezza economica della Magistratura e su una ben congegnata autonomia di poteri: ecco, onorevoli colleghi, in sintesi, i pilastri fondamentali di questo progetto, che trae gran parte della sua ispirazione dalle istanze sempre vive dell'umanesimo cristiano. Ma noi sentiamo che questa è anche la vera voce d'Italia, voce che di continuo si leva dalla tradizione del nostro popolo, e alla quale seguitano a fare eco le voci sorelle di tutte le nazioni ove, al di là delle lingue particolari, si parla il comune grande linguaggio del Cristianesimo. Quella voce è il filo antico e nuovo che ci collega al nucleo vitale della comunità civile, europea e mondiale. Rafforzare quel filo e annodarvi saldamente la nuova democrazia italiana, questo è il compito storico che l'Assemblea Costituente dovrà assolvere. (*Vivissimi, prolungati applausi al centro e in altri settori — Molte congratulazioni*).

ASSEMBLEA COSTITUENTE

LVIII.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 11 MARZO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

Pag.

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana:

LA PIRA 1981
TOGLIATTI 1992
CROCE. 2005

La seduta comincia alle 16.

SCHIRATTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

È iscritto a parlare l'onorevole La Pira. Ne ha facoltà.

LA PIRA. Onorevoli colleghi, io vi chiederò di meditare con me intorno ai problemi fondamentali che concernono la costruzione del nuovo edificio costituzionale, perché vorrei quasi dire che non parlo qui – se mi si permette – come uomo di parte, ma come studioso, come storico, il quale cerca, nell'interesse del proprio Paese e nell'interesse della civiltà cristiana e umana, le linee costruttive e solide di un edificio costituzionale che sia capace di superare l'attuale crisi costituzionale.

Vi dirò quale è stato l'itinerario mentale che ho seguito nella impostazione di questo problema costruttivo. Io mi sono detto: l'attuale crisi costituzionale non è senza una essenziale relazione con l'attuale crisi storica; crisi che investe tutti i rapporti umani, sia teoretici che sociali. Perciò, se vogliamo veramente ritrovare la linea solida di questa nuova architettura costituzionale, sarà necessario impostare, nella prospettiva della crisi che travaglia la civiltà contemporanea, l'attuale crisi costituzionale. Da qui i seguenti problemi:

1°) constatare l'esistenza di una crisi di ampio respiro, che involge tutti gli ordini teoretici e pratici della vita;

2°) definire esattamente – perché siamo un po' architetti e quindi abbiamo bisogno di misurare i concetti, vorrei dire anche le parole – in che cosa consista una crisi costituzionale;

3°) vedere perché sono caduti in crisi alcuni tipi di Costituzioni precedenti;

4°) fare come l'architetto, il quale, quando ha fatto la diagnosi dell'edificio crollato, cerca di ricostruire, evitando le carenze dell'edificio che egli ha studiato.

Quindi sono questi i punti da meditare: la constatazione di una crisi vasta; la definizione del concetto di crisi costituzionale; il perché dell'intrinseca debolezza dei tipi caduti; come è stato costruito, secondo quale architettonica il nuovo edificio costituzionale; e finalmente se e in che misura il progetto presentato alla nostra meditazione risponde a questo tipo di Costituzione che dovrebbe aver salde fondamenta, sicuri muri maestri ed una vôlta ben costrutta, proporzionata ai muri e proporzionata alla base.

Questa è l'impostazione del mio tema che, rapidamente, come mi sarà possibile, cercherò di svolgere.

E comincio dal primo punto, cioè la constatazione di questa crisi vasta, la quale commuove, inquieta, la civiltà contemporanea. Faccio questa constatazione come l'architetto che vuol esser sicuro delle leggi costruttive, quindi in funzione della crisi costituzionale.

Ora io non devo, per constatare questa crisi, che aprire, per dir così, la geografia costituzionale del nostro tempo. Tutta la prassi e tutta la letteratura di diritto costituzionale che è fiorita in questi ultimi tempi ci indicano inequivocabilmente che una crisi costituzionale, legata ad una crisi più vasta che concerne lo spirito e la struttura di tutto il corpo sociale, esiste.

Non solo; ma se io interrogo la letteratura non più costituzionale, ma la letteratura più generica, la più attenta, quella sulla crisi in generale (mi riferisco qui non soltanto alle grandi correnti sociali sia di parte cattolica, sia di parte socialista, marxista e non marxista), dai libri di Spengler ai libri di Huitzinga, dal pensiero tedesco a quello francese ed italiano così vivo in quest'ultimo tempo, vedo che essi denunziano l'esistenza di questa crisi. Fra l'altro abbiamo qui presente il nostro illustre Benedetto Croce, e quindi potrei riferirmi anche a quel prezioso scritto – anche se in alcuni punti discutibile dal punto di vista cristiano – nel quale si afferma che esistono alcune acquisizioni di civiltà per cui gli uomini non potranno mai più non essere cristiani; vale a dire l'esistenza, nelle strutture sociali, di alcuni principî che sono ormai diventati connaturati all'umana natura e al corpo sociale.

La conclusione è questa: se esploro questo panorama storico, sia in relazione alla letteratura del diritto costituzionale, sia in relazione alle Costituzioni sorte nel primo dopoguerra e in quest'altro dopoguerra, e se poi mi riferisco a queste più vaste correnti di pensiero sociale cattolico e non cattolico, di critica del mondo presente, di letteratura della crisi, la conclusione a cui si perviene è questa: esiste un commovimento sociale, che va alla ricerca di nuove formule giuridiche, nelle quali è necessario inquadrare, incanalare, incastonare – non so come dire – questa realtà in movimento.

Passo dopo questa sommaria valutazione – si capisce come è possibile – al secondo punto, cioè al punto più specifico. E mi domando: ma che cosa intendiamo esattamente per crisi costituzionale in questo sfondo generale della crisi? Vi do la risposta; potrei sbagliare. Io sono un osservatore e la risposta la desumo dai fatti, perché io osservo che dagli uomini, dagli studiosi, dai politici la stessa realtà, come da me, è stata osservata. Ora, quando io osservo una Costituzione e mi domando che cos'è, la risposta, se medito a fondo, è questa: è – come diceva Taine, in un libro che veramente mi ha colpito ed interessato – la veste giuridica del corpo sociale. La Costituzione è la maschera giuridica che si mette su questo corpo della società. Perché essa, infatti, che cosa concerne? Concerne tutti i rapporti sociali dal punto di vista del diritto; è il diritto che, come dicono i giuristi, giuridicizza questi rapporti sociali, crea la maschera del diritto, sia nella prima parte, quando definisce i rapporti dei singoli con lo Stato, ed i rapporti dei singoli fra di loro, sia nella seconda parte, quando, mediante la struttura dello Stato, esso dispone in modo che questi diritti abbiano la tutela ed abbiano le garanzie.

Pertanto, quando una Costituzione non è in crisi? È evidente: quando c'è proporzione fra l'assetto giuridico e l'assetto sociale ed umano. Vorrei qui richiamare quella lapidaria definizione di Dante, secondo cui il diritto è *realis et personalis hominis ad hominem proportio*.

Se voi avete un edificio costituzionale, cioè un assetto giuridico della società, che è proporzionato al corpo sociale, che è proporzionato ai rapporti umani, quella Costituzione è esatta. Ma se voi avete un assetto giuridico, una Costituzione, la quale è sproporzionata al corpo sociale, alla realtà sociale e quindi alla realtà umana, quella è una Costituzione in crisi.

A documento di queste dichiarazioni, potrei portare una serie di prove storiche e letterarie; ma voglio fare soltanto due esempi storici che mi paiono molto importanti; quello ricavato dalla Costituzione del 1789 e quello ricavato dalla Costituzione contrapposta, che è la Costituzione sovietica. E mi domando, e domando a voi: cosa fece l'Assemblea Costituente del 1789? I membri della Costituente fecero una cosa anzitutto: affermarono, bene o male – ma questa è un'altra questione – che la precedente Costituzione era in crisi, perché c'era una sproporzione fra la struttura del corpo sociale e i rapporti umani e l'assetto giuridico. Ed essendo in crisi la precedente, ne elaborarono un'altra, la quale avrebbe dovuto avere tali elementi strutturali da essere non più una Costituzione in crisi, ma una Costituzione solida per la sua intima solidità strutturale.

Secondo Taine, questo è provato: e, del resto, basta leggere tutti gli altri autori relativi al 1789, per vedere come i membri dell'Assemblea Costituente avevano in tasca il libro di Rousseau, e lo meditavano, per costruire sotto l'ispirazione di quel libro l'edificio della nuova Costituzione.

Vediamo la Costituzione contrapposta, ché è quella sovietica. È lo stesso. Quando gli elaboratori della Costituzione sovietica hanno costruito il loro edificio costituzionale, cosa hanno fatto? Hanno detto: «C'è una crisi costituzionale, perché non c'è rispondenza fra la struttura giuridica e la struttura sociale: bisogna edificare una Costituzione che non sia in crisi e che abbia una solidità intrinseca». Quindi storicamente, dottrinalmente è osservabile che questo concetto è esatto. Una crisi costituzionale è appunto una sproporzione fra l'assetto giuridico e l'assetto sociale, e quindi tra i rapporti di diritto positivo e i rapporti, diciamo così, di diritto umano, di diritto naturale (se mi permettete questa espressione che è così significativa).

Ora vengo al problema. Tralascio varie cose, perché evidentemente bisogna far presto, anche per non perdere la prospettiva dell'insieme, e vengo ad una precisazione ulteriore di questo concetto di crisi costituzionale: è una sproporzione, siamo d'accordo. Perché? Vediamo quali sono gli elementi strutturali di una Costituzione, quegli elementi che ne definiscono il tipo, per cui si dice: «Quella Costituzione ha questa architettura, ed è in crisi, perché i suoi elementi architettonici *a*), *b*), *c*), sono sbagliati, sono «sproporzionati».

E quali sono questi elementi strutturali di una Costituzione? Anche qui ho meditato, ho letto e poi, dopo, sono venuto a questa conclusione, che non è soltanto mia – sono i fatti che mi danno la prova, e le documentazioni storiche – cioè che ogni Costituzione ha tre elementi strutturali, indissociabili l'uno dall'altro, i quali – ora vedremo quali sono – si possono raffigurare per analogia – il pensiero si poggia con facilità sull'immagine – ad un edificio; il quale consta di una base, consta del corpo (dei muri maestri) e finalmente di una vôlta, che corona la base e il muro. Ebbene, questi tre elementi strutturali di ogni edificio io li ritrovo in ogni Costituzione; e la crisi di una Costituzione consiste, come vedremo, nel fatto che la sproporzione intacca il primo, il secondo e il terzo elemento, che sono: la base teoretica, la concezione sociale, l'assetto giuridico. Cominciamo dal vertice, e vi dico subito perché comincio dal vertice. Perché su questo vertice saremo tutti d'accordo: è l'assetto giuridico, il diritto positivo, e su questo non c'è discussione. Le due parti di una Costituzione ci offrono questo vertice giuridico; ma sotto questo vertice, sotto questa vôlta, c'è quel famoso corpo sociale, quei muri maestri a cui la vôlta – assetto giuridico – si riferisce. Forse su questo punto ci può essere qualche dissenso, ma vedremo; io faccio dell'anatomia costituzionale.

Terzo, la base: è teoretica, vale a dire la base porta ineliminabilmente una concezione teoretica dell'uomo, della natura dell'uomo e di conseguenza della natura e struttura del corpo sociale.

Quindi abbiamo i tre elementi: la base teoretica, il corpo sociale e l'assetto giuridico, e vi prego di darmi cinque minuti di riflessione sul primo punto, cioè la base, perché qualcuno potrebbe dirmi: ma qui siamo in sede costituzionale e voi introducete un principio metacostituzionale, metagiuridico, teoretico, ideologico. Io vi dico che è ineliminabile, perché il pensiero teoretico è direttivo del pensiero pratico, la idea dirige l'azione; io posso fingere di disancorare l'azione dall'idea, ma nella realtà è così.

Ora io qui richiamo proprio un esempio costituzionale. I due esempi costituzionali che ho portato contrapposti sono: la Costituzione del 1789 e la Costituzione sovietica: si capisce, noi riconosciamo *a priori* l'apporto prezioso, che l'una e l'altra hanno dato per la conquista della civiltà umana; ma altro è riconoscere gli apporti che in un sistema io trovo, perché prodotti dagli uomini, e quindi in ultima analisi capaci di frutti buoni, altro è se il sistema è intrinsecamente viziato.

Ora, quando vedo la Costituzione del 1789 e ne analizzo la base teoretica, trovo che nei membri dell'Assemblea Costituente c'era un'idea direttiva tratta dal libro di Gian Giacomo Rousseau *Il Contratto sociale*: questo libro fu il catechismo, la base sulla quale la Costituzione del 1789 fu edificata.

E così, se faccio riferimento alla Costituzione sovietica, trovo che anch'essa inevitabilmente ha alla base questa struttura teoretica, la quale consiste in una determinata concezione dell'uomo e dei suoi rapporti con la società e lo Stato.

Ora che cosa dobbiamo fare?

Se questo è vero, se cioè è vero che ogni tipo costituzionale presenta questi tre elementi: la base teoretica, il corpo sociale e la vôlta giuridica, dobbiamo vedere perché in Italia si è avuta una crisi costituzionale, la quale concerne due tipi di Costitu-

zione: una Costituzione è stata, se non scritta, tuttavia elaborata nelle sue parti essenziali dal regime fascista ed una Costituzione anteriore è quella di tipo individualista, derivata dal 1789.

Perché questi due tipi di Costituzione sono crollati e si esige un tipo nuovo di Costituzione?

Cominciamo dalla Costituzione di tipo, chiamiamolo così, hegeliano, statalista. Ora alla base di questa Costituzione, trovo una certa concezione dell'uomo e dei suoi rapporti con la società e con lo Stato. Io trovo quella famosa proposizione hegeliana che ha una immensa importanza costituzionale e che dice così: « La persona umana non ha una anteriorità rispetto alla società e allo Stato, ma è elemento sostanzialmente unito al corpo sociale e più esattamente allo Stato ». Lo Stato è una unità sostanziale e non una unità di relazione, distinzione d'importanza giuridica immensa.

Se è vera questa tesi, è vero il famoso adagio: tutto nello Stato, nulla fuori dello Stato. Ma la conseguenza è questa: che dal punto di vista giuridico è inconcepibile l'esistenza di un diritto anteriore al diritto statuale, di un diritto naturale, chiamatelo come volete. Non esistono nella persona umana diritti che lo Stato sia soltanto chiamato a riconoscere e a proteggere e non anche a creare. Una concezione così fatta della persona, della società e dello Stato ha come sue ineluttabili conseguenze l'eliminazione in radice della libertà umana e della personalità umana e quindi la cancellazione dei diritti naturali dell'uomo. E, badate: il diritto positivo tedesco fu di una coerenza estrema, anche prima di Hitler, quando affermò che, siccome non esistono diritti naturali, ma soltanto un diritto positivo, i diritti dell'uomo sono delle concessioni statali che lo Stato può come dare, così, in qualunque momento, per i suoi fini, ritirare.

Dopo la base teoretica, la struttura sociale. Guardate che cosa sono, nella concezione hegeliana, che qui domina, gli enti sociali. Il problema è sempre giuridico, non è metafisico. Cosa sono gli enti sociali che non sono ancora lo Stato? Organi dello Stato. Come la persona non ha una finalità propria e quindi una propria libertà, così non hanno una finalità propria e una propria libertà, e quindi un proprio statuto giuridico, tutti gli enti che non sono ancora lo Stato, ma che sono organi dello Stato: quindi privi tanto di valore originario, quanto di diritto originario.

Ed ora la volta giuridica: basta richiamarci a tutta la struttura, sia economica, che politica, che culturale, che religiosa dello Stato concepito alla maniera fascista, cioè alla maniera hegeliana, per vedere come lo Stato è questo assoluto (diceva Hegel: Dio in terra), questo onnipotente, unico creatore del diritto; e quanto ai singoli, e quanto alle comunità che i singoli creano, più non hanno una spontaneità propria. Hanno invece una derivazione: sono organi di questo unico organismo che è l'organismo statale.

Io vi dico: questa Costituzione è crollata; è crollata perché diceva Vico quella famosa frase, tanto bella che bisognerebbe scriverla sul frontone di tutte le assemblee politiche, culturali ed umane: « Le cose fuori dal loro stato di natura né vi si adagiano, né vi durano ». Mi pare che queste siano delle verità.

Ora perché questo crollo? Perché c'è sproporzione fra la reale natura umana, la reale struttura del corpo sociale e la volta giuridica. C'è sproporzione e una Costituzione è in crisi perché ha errate le fondamenta ed i muri maestri. Ed allora voi dite: ritorniamo alla Costituzione del 1789; ed io vi rispondo: no, anch'essa è in crisi per ragioni inverse, ma che intaccano la base teoretica e i muri maestri e che intaccano l'assetto giuridico.

Ma dove sta questa crisi? Sta in questo: voi non potete negare quanto poc'anzi vi dicevo: se leggiamo i libri riguardanti la Rivoluzione francese (e mi è sempre piaciuto il Taine perché ha una profonda analisi storica e una grande vivacità di espressione), vi si dimostra che la Costituzione del 1789 è la trascrizione giuridica delle teorie di Rousseau. E qual'è questo teorema di Rousseau? Qual'è questo teorema, di cui appunto il Rousseau parla come del suo problema centrale, cioè del contratto sociale?

Egli dice: gli uomini non sono sociali (proposizione giuridica e politica, questa, di importanza immensa, da cui è derivata una quantità di gravi sproporzioni nel campo economico e politico); gli uomini, dunque, egli dice, non sono sociali. E questo è il primo punto.

Secondo punto: i rapporti fra gli uomini e lo Stato si definiscono così: « nello Stato gli uomini sono liberi nella misura in cui essi si assoggettano spontaneamente alla legge ».

Fanno cioè il contratto, volenti o nolenti, perché Robinson Crosuè non esiste. Quindi, l'esigenza della libertà politica è l'unica esigenza sentita dal pensiero di Rousseau; e l'unico problema che fu risolto dalla Costitu-

zione del 1789 è questo: l'affermazione delle libertà politiche; il che significa partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica, alla formazione della legge. Ma, guardate, l'errore sta alla base: gli uomini non sono sociali, quindi si accordano soltanto mediante contratto.

Le conseguenze? Scusate, dove sono tutti gli altri enti – perché gli uomini, che invece sono sociali (*homo animal politicum*), per le esigenze di sviluppo della loro personalità formano tali enti – dove è la famiglia? Dov'è la comunità religiosa? Esiste, perché la concretezza storica è quella che è. Ma dove sono le organizzazioni di classi, le comunità di lavoro, che pure esistono? Insomma, tutto questo mondo organico, in cui si articola il corpo sociale, nella concezione roussoviana è sparito, tanto è vero che la prima preoccupazione che voi trovate nelle dichiarazioni del 1789 e del 1791 è questa: scioglimento di tutte le corporazioni, non solo di quelle economiche nel senso medievale, ma di tutti gli organismi culturali, religiosi, ecc. E perché? Perché nella mente di Rousseau ed in quella dei costituenti del 1789 esistevano 20 milioni di francesi atomisticamente considerati, i quali formavano la comunità statuale.

Le conseguenze sono terrificanti, perché il giorno in cui voi disarticolate tutte queste società e lasciate una unica società, che è quella politica statuale, avete il crollo della vita associata: da qui la formazione del proletariato, la genesi della questione operaia; i problemi grandissimi di struttura economica hanno qui la loro radice, nella distruzione di questa articolazione del corpo sociale.

Tuttavia vi è qualche cosa di fruttuoso nella Costituzione del 1789, e cioè l'affermazione vigorosa dei diritti dell'uomo: ma è un'affermazione incompleta; è una carta monca, perché, quando avete affermato che l'uomo ha la libertà politica, cioè il diritto di partecipare, in piede di eguaglianza, al governo della cosa pubblica, ma non avete riconosciuti i diritti che sono connaturali con le altre comunità di cui egli fa parte, avete affermato un diritto incompleto. Avete la situazione drammatica che si creò dopo il 1789 e da cui è derivata la inquietudine di questo mondo in contrasto, che è il mondo contemporaneo.

La causa giuridica e politica, oltre che nel problema della borghesia, va proprio ricercata in questo sottile problema di architettonica costituzionale, che sembrerebbe un problema di natura metafisica, ma che è un problema di squisita natura politica, giuridica, economica, sociale, e quindi è un problema che profondamente ci interessa.

La conclusione è questa. Se io analizzo con l'occhio del giurista, ma del giurista completo, che vuole avere la visione integrale della realtà, la Costituzione del 1789, io la trovo in crisi; la stessa crisi, per diversi motivi, per contrapposti motivi, che trovo nella Costituzione statalista elaborata dal pensiero hegeliano e che si tentò di tradurre in Italia e in Germania. La crisi esiste.

Veniamo quindi al concetto da cui siamo partiti. Ho detto: dobbiamo vedere due cose. Primo: la prospettiva generale della crisi di questo mondo e di questa civiltà (che è una crisi documentabilissima). Secondo: la crisi costituzionale in funzione di questa prospettiva. Terzo: in che cosa consiste una sproporzione tra l'assetto giuridico e la realtà sociale. Cos'è questa sproporzione? Tre sono gli elementi indissociabili di ogni Costituzione: la base teoretica, che vi dice quale è la natura umana e come essa si rapporta con la società e con lo Stato; la struttura sociale, che vi dice che cosa sono, che natura hanno, che struttura hanno gli enti in cui si articola il corpo sociale e, finalmente, l'assetto giuridico. Quando questi tre punti, questi tre elementi sono invalidati da un errore – metafisico, metagiuridico, chiamatelo come volete – tutta la Costituzione ne risente, come dice quella famosa parabola del Vangelo:

« Se costruisco sulla sabbia, la casa, per quanto solida, crolla; se costruisco sulla pietra, la casa, per quanto non solida, riesce a superare le intemperie e le tempeste ».

Non mi dilungherò molto; abbiate pazienza altri quindici minuti. (*Commenti*). Qui sorge il problema. Del resto, noi siamo qui – per riprendere una frase del vecchio Aristotile, pensatore immenso, che diceva: il costituente è un architetto – volenti o nolenti, siamo qui tutti degli architetti; siamo quindi responsabili come gli ingegneri. Se costruiamo una casa sbagliata, domani può essere intentata un'azione di indennizzo contro di noi. Saremo, allora in paradiso; sarà, insomma, quello che sarà. (*Si ride*).

Allora, dicevo: cerchiamo questo tipo nuovo che evita le carenze dei due tipi in crisi. Se è vera la tesi che il primo ed il secondo tipo sono sbagliati, evidentemente dobbiamo cercarne un altro. Ma come lo cercheremo, con quale criterio? Con un criterio semplice: la proporzione. Bisogna che l'assetto giuridico sia proporzionato a quello sociale e quello sociale abbia una base teore-

tica salda. Ora, vedete, non c'è dubbio che in questi ultimi 10 anni, l'esperienza fascista, con tutte le sue tragiche cose, ha avuto come contrapposto un risultato, ed è questo: io mi ricordo che tutti noi, gran parte di noi, quando si resisteva al fascismo sul terreno teorico, si resisteva sulla trincea della persona umana; ma non della persona umana considerata soltanto in astratto, come una questione di natura puramente celestiale ed eterea, ma come la pietra angolare dell'edificio politico; perché si diceva: noi non siamo individualisti, noi non siamo del mondo passato, noi crediamo – perché siamo osservatori, storici, studiosi, politici – che l'attuale mondo, sorto dal 1789 è un mondo che crolla, è una civiltà che si trasforma, che si integra, se volete; quindi la nostra posizione critica – tanto più poi da parte dei cattolici e delle correnti socialiste – era molto evidente. C'era questa critica di principio al mondo precedente.

Ma che cosa è questa persona umana, come si costruisce per poter essere il sostegno, la pietra angolare del nuovo edificio costituzionale? Vi dico subito che mi richiamerò ora alla concezione detta dai francesi, con parola molto efficace, la concezione pluralista; essa è legata essenzialmente alla concezione della persona umana. Avremo, dunque, una base teoretica – quella della persona umana – una struttura sociale pluralista e finalmente un assetto giuridico che è conforme a questo pluralismo sociale.

Base teoretica: la persona umana. Sentite: io, per la verità, amo immensamente San Tommaso d'Aquino, non solo perché è un santo, ma perché è un pensatore di proporzioni gigantesche e di una novità perenne. Tutte le verità sono sempre nuove. Ora, quando egli dice che la persona umana è *quod est perfectissimum in tota natura*, indica subito una gerarchia di valori secondo la quale la persona umana è costruita; una gerarchia di valori che ha una ripercussione immensa su tutto l'edificio economico, politico e sociale della società. E che cosa è questa gerarchia di valori che costituisce la persona umana? Ecco, vi dico subito: questa gerarchia parte dal piano, come si dice, vegetativo, dalla base economica e terrestre – piede a terra – e salendo a gradi arriva fino all'unione con Dio. Quindi, una concezione del valore trascendente ed interiore della persona umana. Badate che non ci ingolfiamo qui in una questione metafisica, per questa ragione: perché, se voi non concepite la persona umana come valore trascendente rispetto al corpo sociale, voi avete la conseguenza dello statalismo; perché i casi sono due: o la persona ha questo valore di interiorità rispetto al corpo sociale, ed allora essa ha uno statuto giuridico che è anteriore ad ogni costruzione statale; o non lo ha, ed allora essa è radicalmente subordinata al principio statale, membro sostanziale, come diceva Hegel, del corpo statale. Non si esce da questo dilemma: o voi accettate questa concezione del valore trascendente, e potete ancorare i diritti naturali e imprescrittibili della persona umana; o voi non accettate tale concezione, ed allora siete ineluttabilmente condotti alla concezione dei diritti riflessi. Questo il primo punto.

Secondo punto, che è importantissimo e lo integra: questa persona umana, che ha questa gerarchia di valori che si appunta in Dio, non è isolata; è in relazione reale, come dicevano gli scolastici – in relazione reale, non volontaria soltanto – con gli altri e si articola organicamente; si sviluppa, cioè, organicamente in una serie ordinata e crescente di entità sociali che vanno dalla famiglia alla comunità religiosa, dagli organismi di classe alle comunità del lavoro e che si coordinano nello Stato. Badate, questo è molto importante: lo Stato non è tutta la società, ne è una delle forme sociali nelle quali si articola l'organismo sociale. C'è lo Stato, la società politica, ma c'è anche la società economica, c'è la società religiosa e familiare e così via. Lo Stato è l'assetto giuridico di tutta questa società, ma non l'assorbe: soltanto la dirige, la coordina, la integra e, dove è necessario, la sostituisce. Ma la funzione statale – in questa concezione – è rispettosa sia della realtà della persona, come creatura libera avente questo valore trascendente, sia della realtà di tutti questi enti, che questa creatura libera crea e che hanno perciò un loro originario statuto giuridico. Quindi una conseguenza di grandissimo valore: cioè, quella concezione statolatrica – che fu creata in gran parte dal diritto tedesco già prima del fascismo e del nazismo – che assume come principio il criterio della sovranità assoluta dello Stato e come diritto l'unico diritto statuale, è sbagliata; esiste una pluralità di ordini giuridici, che ieri sera ci ha ricamato il nostro illustre maestro, onorevole Orlando, una pluralità di ordinamenti. Tutte le correnti più vive del pensiero sociale contemporaneo, sia cattolico che socialista – la corrente che si inspira soprattutto al pensiero proudhoniano – partono da questa visione pluralistica del corpo sociale conforme alla persona umana. Mi ricordo una frase ap-

punto di Proudhon che dice: « Tra l'individuo e lo Stato io vorrei costruire un mondo »; cioè una revisione integrale del diritto di proprietà, una revisione integrale della struttura economica e della struttura politica governata da questo principio, che è fondamentalmente rispettoso di questa espansione libera, ma coordinata, ma sorvegliata, della persona umana e degli enti nei quali essa si espande.

La conclusione è questa: se è vera la concezione della presente base teoretica che ho delineata, se è vera questa struttura pluralista del corpo sociale, la conseguenza è questa: l'assetto giuridico non può essere né individualista, né statalista; è un assetto giuridico conforme a questa visione, un assetto giuridico pluralista, che ha come conseguenza: che la Carta integrale dei diritti dell'uomo non è quella del 1789. Lì vi sono alcuni diritti dell'uomo, ma sono ignorati altri e fondamentali: i diritti sociali, cioè i diritti che sono collegati alla persona umana, non in quanto singolo, ma in quanto membro di queste collettività crescenti che vanno dalla famiglia allo Stato. Una Carta integrale dei diritti dell'uomo non può essere una carta dei diritti individuali, ma accanto ad essi deve porre questi diritti sociali, e quindi i diritti delle comunità e delle collettività di cui gli uomini fanno parte necessariamente per lo sviluppo della loro persona. Ecco, quindi, questa Carta costituzionale che vi appare come nuova, integrale, pluralista dei diritti.

Ora, se tutto questo è vero – e qui bisognerebbe fare dei saggi, come l'ingegnere saggia la resistenza dei materiali, ma evidentemente non è questa la sede – (ma è vero, perché questa è la realtà storica e posso riferirmi a tutta l'immensa letteratura costituzionale, politica, economica di questi ultimi tempi che dà la documentazione di questa tesi pluralista) – se questo, dunque, è vero, veniamo al nostro progetto costituzionale (*Commenti*). Faccio presto, faccio presto!

PRESIDENTE. Noi abbiamo ascoltato tanti discorsi, e non comprendo perché non dobbiamo ascoltare ora quello dell'onorevole La Pira.

LA PIRA. Poniamoci la domanda, perché così come siamo partiti, siamo tutti animati da buona volontà. Io ho visto nelle Commissioni, delle quali ho avuto l'onore di far parte, questa buona volontà di cercare i punti di contatto, i punti di passaggio, i punti di organizzazione. Vediamoli dunque con animo libero. Vediamo se nel nostro progetto c'è un'idea madre, una architettonica; anche se essa ha delle pecche, vi sono tuttavia delle pietre murate in conformità all'architettura. Dovrei riferirmi a tutte le osservazioni fatte dai vari oratori, a cominciare dal Calamandrei fino all'Orlando. Ma va benissimo: posso anche accedere alle critiche fatte. Però posso fare a mia volta questa domanda: volete criticare il modo come è stata messa la pietra in questa costruzione? Se è criticabile il fatto di aver messo una pietra in un certo tipo di costruzione, può darsi che questa pietra non sia criticabile se messa in un altro tipo. Si è detto per esempio: perché parlare, come si parla nell'articolo 5, dello Stato e della Chiesa, che si riconoscono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani? Perché parlare della famiglia definendola come società naturale? Perché parlare delle regioni, dei sindacati, delle comunità di lavoro, come risulta dagli articoli che tutti questi principî contengono? Si capisce che, se queste pietre le riferisco a un tipo di Costituzione di marca 1789, allora io considero soltanto i diritti individuali e l'uomo come membro dell'unica società statale. Ma se mi sposto e considero invece l'uomo come membro di una crescente moltitudine di organismi, allora mi sorge il problema per cui, se la Costituzione è un vestito, questo vestito deve essere adatto al corpo che deve andare a rivestire.

Vediamo quindi questo progetto rapidamente. Debbo dire, tra parentesi, che il tema di questo tipo nuovo di Costituzione fu largamente dibattuto nell'opinione pubblica francese. Molti notevolissimi movimenti puntarono sulla costituzione di questo tipo. Cominciamo proprio dall'articolo 6, che poi è, sotto un certo aspetto, l'articolo primo, perché è l'articolo primo del progetto della prima Sottocommissione, e leggiamolo sotto la luce di questo profilo. Che cosa dice? Per tutelare i principî inviolabili e sacri di autonomia e di dignità della persona e di umanità e di giustizia fra gli uomini, la Repubblica Italiana garantisce i diritti essenziali degli individui e delle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità.

Che cosa significa questo articolo? Vi prego di guardarlo nello sfondo di questo tipo pluralista di Costituzione: i diritti degli individui e delle formazioni sociali. Questo è l'articolo che governa l'architettonica di tutto l'edificio. Poi, se mi concedete questa visione pluralistica, subito vi domanderò: scusate, cosa viene immediatamente dopo la persona? Viene il primo ente, il *seminarium rei publicae:* la famiglia. Concezione

pluralistica: se la famiglia è un organismo naturale, allora è evidente che la Costituzione, veste del corpo sociale, deve parlare della famiglia. Quando infatti si dice organismo naturale, o società naturale, traducendo quel termine tecnico latino che è la *societas naturalis*, si vuole intendere un organismo di diritto naturale, si vuole affermare cioè che esiste una struttura fra i rapporti familiari, la quale è connaturata alla natura spirituale, libera, ma associata, dell'uomo.

La famiglia è quindi il primo organismo che ha un suo diritto, un suo statuto; e vedremo che lo Stato – quando giungeremo ad esso – deve fare una sola cosa: riconoscere questi diritti connaturati all'uomo e proteggerli. Sono diritti che rappresentano la costituzione della famiglia, perché rientrano in questa visione.

Passo poi all'articolo 5: la Chiesa. Non importa se siamo o non siamo credenti; è un problema subiettivo questo. Io guardo le cose dal punto di vista obiettivo e vi domando – osservate la storia umana; noi effettivamente non dobbiamo avere più quegli *idola fori* che erano caratteristici della mentalità illuministica; dobbiamo avere una visione storica, anche se non storicistica, delle cose – vi domando: « Esistono o no storicamente organismi nei quali, in concreto, gli uomini si associano religiosamente? ». Esistono: è un fatto. Guardate in campagna; cosa vedete in un piccolo villaggio ? C'è il campanile, la Chiesa, c'è il palazzo del comune; c'è la scuola, c'è la camera del lavoro, la casa del popolo; esistono tutte le varie forme di attività sociale. Esistono. Quindi una Costituzione pluralista, la quale è il vestito di questa realtà concreta, deve per forza tener conto di questa struttura sociale religiosa che è la Chiesa.

LUSSU. Le Chiese !

LA PIRA. Ho detto la Chiesa, per dire le Chiese.

CALOSSO. C'è il Cristianesimo, in questa Costituzione, non c'è l'Islam.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non interrompano.

LA PIRA. Vedete, dicevo, questa Costituzione deve per forza rispecchiare questa struttura associativa religiosa; ma siamo al solito punto: è frutto di libertà della personalità umana che si associa. Allora c'è uno statuto originario, un diritto originario; lo Stato non può che riconoscere; senza contare che, se poi volgiamo lo sguardo al panorama storico della Chiesa cattolica, questa originalità, questa struttura giuridica, indipendente, sovrana, internazionale, questa complessa struttura sociale è evidente. Ormai non esiste nessun giurista, nessun uomo di pensiero serio, che disconosca questa originarietà di ordinamento giuridico. Quindi, in conclusione, lo Stato e la Chiesa esistono; e se i due ordinamenti esistono come ordinamenti originari, è evidente che fra questi due ordinamenti, parimenti originari, i quali incorporano a diverso titolo la realtà umana, non può non esistere un rapporto; e questo rapporto, per definizione, è un rapporto bilaterale, è un rapporto concordato. Qui entriamo nella questione...

Io qui effettivamente non parlo come un cattolico; parlo obiettivamente, come lo storico, come il giurista, e dico: se abbandono la mentalità illuminista e mi trasferisco a questa mentalità storica, concreta e sociale, devo riconoscere che questa struttura esiste e debbo metterla, come la famiglia, nella Carta costituzionale.

E c'è la questione dei Patti lateranensi. Io ne parlerò pochissimi minuti. Badate, a proposito della struttura giuridica della Chiesa, io debbo richiamarmi ad una frase di De Victoria, che è veramente il fondatore del diritto internazionale. C'è poco da dire, è una cosa immensa. Ad un certo punto egli disegna la struttura giuridica della comunità internazionale, e la disegna, egli dice, ricalcando la struttura giuridica della Chiesa cattolica. Come la Chiesa cattolica fa del mondo una unica *res publica* religiosa, così esiste una *res publica* civile, che è la *res publica Christianorum*, che fa sì che *totus mundus est quasi unica res publica*, cioè tutto il mondo è coordinato come un'unica città. Ed io richiamo anche l'attenzione sugli articoli 3 e 4 del nostro progetto. L'articolo 3 dice: « L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute », e l'articolo 4, con una maggiore audacia, dice, in sostanza, che la sovranità dello Stato va considerata nell'ambito della comunità internazionale.

Io vi chiedo: che cosa significa tutto questo ? Significa che la nostra Costituzione intende ispirarsi alla concretezza dei rapporti di cui abbiamo parlato e riconosce che esiste una comunità internazionale – *totus mundus est quasi unica res publica* – e la rispecchia nel suo ordinamento e ne fa uno dei pilastri della Carta costituzionale.

La famiglia delle genti umane si modella sulla Chiesa cattolica. Io osservo i fatti. Poi, badate, devo fare un richiamo, perché a me

la metafisica serve per indagare i problemi della politica e quindi quelli sociali.

RUSSO PEREZ. Ce ne siamo accorti.

LA PIRA. Penso a quanto dissero Hegel in ordine alla comunità internazionale e Kant e Rousseau prima di lui. Per Kant e per Rousseau, non essendoci il corpo sociale, non c'è un diritto internazionale anteriormente a quello statale e condizionante il diritto statale. E poi per Hegel la questione si pone in termini ancora più gravi, perché quando lo Stato è l'incarnazione totale della sovranità, è inconcepibile una comunità internazionale se non in termini dialettici, cioè di guerra. Del resto, ricordate quell'ultimo capitolo della filosofia del diritto? Un capitolo straordinario. Bastava pubblicarlo al tempo fascista per andare subito in prigione. Dice così: che cosa è la guerra? La guerra è, in parola elegante, la dialettica degli Stati perché, essendo lo Stato il valore assoluto e quindi sovrano, la sua vita non può manifestarsi che dialetticamente, cioè nel contrasto fra gli Stati. La pace è un armistizio; la guerra è, invece, lo stato normale, vitale e salutare delle nazioni.

Io non faccio una critica a questa concezione!

Ora, com'è che era venuta fuori questa concezione così inumana? È quella famosa visione metafisica; se voi vi riconducete alla visione pluralistica, avrete la comunità internazionale che precede lo Stato; se vi riconducete all'altra visione, avrete lo Stato assoluto il quale non è membro che provvisoriamente della comunità internazionale.

Quindi, passiamo oltre.

Visione pluralistica: vediamo le comunità territoriali o pluraliste: devono avere il vestito come il corpo. Io vi domando: c'è la famiglia? C'è la Chiesa? La comunità internazionale c'è? Esistono o non esistono le comunità territoriali che mediano il rapporto fra persona e Stato? Esistono. Date ad esse una sapiente, misurata autonomia: sarà il compito di questa Assemblea trovare questa misura.

Poi: sono un pluralista e vedo la realtà sociale. Vi domando: scusate, e il mondo del lavoro? Dov'è nelle Carte costituzionali del 1789 e seguenti, dov'è? Non esiste. Ma questo mondo del lavoro, cioè la società economica, esiste nella realtà umana, è fondamentale – nel senso tomista, «*prius in tempore, non prius in dignitate*» – quindi è la base. Com'è organizzato? Se amputate il corpo sociale, produrrete le conseguenze gravissime con la formazione del proletariato. Invece, queste organizzazioni esistono; se ne è visto il risultato. Cos'è il secolo passato dal punto di vista economico e strutturale del lavoro? Questo: è la formazione, la grande formazione della classe operaia; il movimento tradeunionista, la formazione dei sindacati, energica ricomposizione di questi arti che erano stati amputati, dimostrano che la realtà è quella che è, e che una Costituzione che sia veramente rispettosa della realtà non può prescindere da questi grandi ed essenziali organismi umani.

Quindi le organizzazioni di classe e quindi i sindacati, quindi la formazione delle grandi categorie di lavoro; non il corporativismo di Stato che è fallito per la ragione – si capisce – che veniva dall'alto, ma questa formazione che viene dal basso; la partecipazione attiva, democratica, di tutti quanti i lavoratori alla formazione dei loro organismi di classe e di lavoro.

Io avevo proposto un articolo, che poi fu bocciato, il quale diceva così: «Viene riconosciuto ad ogni lavoratore uno stato professionale che è fondamento di diritto». Perché non attribuire ai lavoratori una qualifica? Poiché la struttura sociale è pluralista, poiché la società economica si organizza con questi suoi congegni, perché non qualificare i lavoratori? Perché non dare un titolo di lavoro, fondamento di diritti, quasi proprietà di un titolo; una relazione tra i lavoratori e lo stato professionale al quale essi appartengono, e nel quale trova fondamento la loro vita economica, familiare, culturale e così via?

Ma questa è un'altra questione. Vi sono poi le comunità di lavoro: mi richiamo al 1789 e domando: ma scusate, quando la Costituzione del 1789 e le altre dicono che la proprietà è sacra ed inviolabile – io posso anche accettare questa definizione nel senso che essa, la proprietà privata, è un riflesso della mia personalità e quindi una garanzia della mia libertà – dove è il rapporto fra la proprietà e le comunità di lavoro? Intendiamoci bene: quando vedete gli uomini associati nel fatto produttivo, voi che cosa vedete? Vedete una convergenza di sforzi verso il bene comune, vedete diversità di funzioni; non una struttura meccanica, ma, come si dice, una struttura finalistica.

Da ciò una visione finalizzata della proprietà e dell'impresa.

C'è un libro molto importante del Renard, il quale dice così: l'impresa va concepita in maniera istituzionale, non secondo la categoria del contratto di diritto privato, ma secondo, invece, quella visione finalistica per

cui tutti coloro, che collaborano ad una comunità di lavoro, sono membri, sia pure con diverse funzioni, di quest'unica comunità che trascende l'interesse dei singoli; quindi gli strumenti di produzione si proporzionano a questa concezione: e allora avete una concezione della proprietà, che pur essendo presidio della libertà umana, tuttavia diventa strumento di questa opera collettiva, quindi dà una dignità al lavoratore, che non è più un salariato, ma, come le Encicliche pontificie ricordano, deve tendere a diventare il consociato, il compartecipe di questa comunità di lavoro.

Quindi se guardiamo alla realtà economica e vediamo tutte queste imprese, e le vediamo in senso cooperativo – vedi i richiami agli articoli 42 e 43 – vediamo questa grande famiglia umana che nel campo produttivo crea queste cellule vive, attraverso le quali viene risolta la questione sociale: le comunità di lavoro. A questo proposito una osservazione relativa alla composizione del Senato, sempre in base a questo principio. Io, per temperamento, noi tutti anzi, siamo, in radice, contrari ad ogni forma di corporativismo. La sola parola ci dà fastidio; ma se voi ammettete l'esistenza di queste comunità di lavoro con struttura istituzionale, che potranno risolvere il problema sociale, e queste organizzazioni di classe da cui trae forza tutta la classe lavoratrice, perché non dovrebbe esserci una ripercussione costituzionale di esse nella composizione della seconda Camera? Io mi richiamo qui ad un magnifico lavoro che ho letto, di Ruffini, il quale circa trenta anni fa, non ricordo bene, a proposito della riforma del Senato che allora si agitava, fece una magnifica relazione in cui appunto prospettava il problema che questa seconda Camera, (siamo in epoca prefascista) fosse una Camera organicamente espressiva di questi interessi della classe operaia. È il mondo operaio, è la classe lavoratrice che accede organicamente al potere politico. Questa classe lavoratrice si impossessa, diciamo così, giustamente di questa seconda Camera e questo ha il suo valore.

Devo dare un ultimo accenno alle comunità politiche: vale a dire, noi non concepiamo in questa visione pluralista una democrazia atomisticamente considerata. Qui, nonostante che siano da riconoscere gli attuali difetti e le imperfezioni che esistono nella composizione dei partiti, la visione organica della società permette di vedere la struttura politica particolare nei partiti. Questo è il senso dell'articolo 47, che è suscettivo di una maggiore precisione. Ed infine il pluralismo culturale, il quale afferma quel principio della libertà di insegnamento e della libertà della scuola, e quindi quella gara nella costruzione del mondo culturale che è essenziale per la rinascita del nostro Paese.

Finisco; anzi devo dire ancora due o tre cose, e poi finisco. (*Si ride*).

Vediamo di raccogliere le fila.

Una crisi è constatata. La crisi costituzionale è una sproporzione. Un tipo di Costituzione ha tre elementi strutturali. Questi tre elementi sono sbagliati nel tipo statalistico e nel tipo individualistico. Abbiamo cercato gli elementi del tipo pluralistico. Ora resta una domanda. Mi richiamo anche a quanto è stato detto dall'onorevole Nenni, dall'onorevole Orlando e da altri che hanno parlato. La domanda è questa: ma scusi, ma lei ci dà forse un disegno di Costituzione democratica cristiana?

Badate, io lo premisi all'inizio: io non vi do un disegno di Costituzione democratica cristiana. Io vi do un disegno di Costituzione in base al principio della proporzionalità. Se è vero quello che ho detto della struttura della persona umana e della struttura del corpo sociale, è vero l'assetto costituzionale che si propone. Che questo poi sia di ispirazione cristiana, la questione è diversa, dipende da questo fatto...

Una voce a sinistra. Non lo è abbastanza.

LA PIRA. Io posso rispondere: è una Costituzione umana. Perché umana? Perché essa indaga obiettivamente le strutture dell'uomo: Ma l'uomo è fatto così, c'è poco da fare, perché Dio esiste, l'uomo esiste e la realtà del corpo sociale si articola in quella maniera: è così la realtà. La Costituzione si adatta a questa realtà strutturale, umana e sociale. Quindi, è umana. Ma posso anche dire che è cristiana. Perché è cristiana? Mi richiamo a quanto ho detto poc'anzi, perché vi sono delle acquisizioni di ordine naturale, le quali sono dovute al cristianesimo, che ha doppia funzione: una funzione rivelatrice dell'ordine della grazia soprannaturale, una funzione rivelatrice dell'ordine della natura: *gratia non destruit naturam*. Quindi, il Vangelo ci rivela l'uomo nella grazia, ed anche l'uomo quale è nella sua natura. È per questo che la casa costruita secondo il principio cristiano, è una casa fatta per tutti gli uomini di buona volontà, credenti o non credenti, perché è fatta per l'uomo. (*Interruzioni a sinistra — Commenti*).

Quindi, questa casa è umana, perché umana è la concezione della persona quale ho

delineato, umana è la concezione del corpo sociale, umana la concezione del diritto che costituisce la vôlta di questo edificio. Però, ripeto, è umana, ma ha la sua radice in quella rivelazione dell'ordine naturale, di cui è stato detto che non possiamo più, in ordine a queste verità, non essere cristiani. Non c'è niente da fare: questa è la struttura delle cose, e su questa struttura delle cose si edifica la casa. (*Applausi al centro*).

Ora, rispondo con brevissimi accenni a quanto ha detto l'onorevole Nenni ieri sera. L'onorevole Nenni dice: « Lo Stato deve o non deve essere laico? ». Vedete, la cosa mi ha impressionato. È vero che altre volte l'avevo letta, ma ieri sera mi ha colpito e mi sono chiesto: che significa Stato laico?

Stiamo sempre alla precisazione dei concetti. Stato laico? Perché, vedete, per quel famoso principio che esiste sempre una base teoretica di tutte le cose, anche inconsapevolmente (perché l'azione è sempre diretta dall'idea) non esiste uno Stato agnostico: come si concepisce la realtà umana, come si concepisce la società, così si costruisce la vôlta giuridica. Ora, se l'uomo ha questa orientazione intrinsecamente religiosa, senza una qualifica, ed allora, che significa Stato laico, se lo Stato è l'assetto giuridico della società? Se l'uomo ha questa intrinseca orientazione religiosa, se necessariamente questa intrinseca orientazione si esprime in comunità religiose, non esiste uno Stato laico. Esiste uno Stato rispettoso di questa orientazione religiosa e di queste formazioni religiose associate, in cui esso si esprime. Il termine è contraddittorio: non c'è Stato laico, non c'è Stato agnostico: non dobbiamo fare uno Stato confessionale (*Commenti*), uno Stato, cioè, nel quale i diritti civili, politici ed economici derivino da una certa professione di fede; dobbiamo solo costruire uno Stato che rispetti questa intrinseca orientazione religiosa del singolo e della collettività e che ad essa conformi tutta la sua struttura giuridica e la sua struttura sociale. (*Applausi al centro e a destra*).

Finalmente, un ultimo cenno su quanto diceva ieri l'onorevole Nenni: faremo uno stato di lavoratori? Ma bisogna precisare. Pensiamo che se proprio la dimenticata nelle Costituzioni precedenti è stata la società economica e quindi la tutela dei lavoratori, questo volto produttivo e costruttivo dell'uomo, non può evidentemente non esser messo in rilievo in una Costituzione nuova: sarà questo un aspetto nuovo che assieme a quelli citati servirà a differenziare il tipo nuovo di Costituzione rispetto a quello di tipo individualista.

Io pensavo proprio, in questi ultimi giorni, leggendo un libro di un noto autore che fa in proposito delle preziose osservazioni, che se voi vi immaginate lo Stato come poc'anzi ve lo ho delineato – cioè come una società politica distinta da quella economica – voi non potete confondere i due titoli – politico ed economico – che qualificano l'uomo. Io, come uomo, come persona, indipendentemente dalla mia funzione produttiva, sono membro di questa collettività politica, perché sono portatore di una concezione della vita che trascende l'ordine economico e che faccio valere architettonicamente nella politica. Quindi questo volto dell'uomo membro della collettività politica bisogna metterlo in netto rilievo, distinguendolo da quello dell'uomo lavoratore: il quale, quando esplica questa funzione speciale e produttiva nelle sue varie forme, partecipa – deve, anzi, partecipare – democraticamente e quindi attivamente a tutte la comunità economiche attraverso le quali si organizza, dal basso all'alto, la società economica. Ma le due cose vanno nettamente differenziate in base a questo principio della personalità umana che è fatta a scala. C'è nella scala umana il gradino del lavoratore: ma sopra c'è il gradino dell'uomo politico e, al di sopra della economia e della politica, c'è il grado supremo dell'uomo in colloquio diretto e immediato con Dio. Quindi la nostra Costituzione deve avere questo volto del lavoratore, ma con questa precisazione che è di estrema importanza giuridica e sociale.

E ora brevemente due osservazioni relative ai Patti lateranensi. Sarò brevissimo. Poiché la questione è stata discussa e impostata così abbondantemente, permettetemi un cenno su di essa.

Vi dico: esistono o no in questa visione pluralista i due ordinamenti giuridici – Stato e Chiesa – indipendenti e sovrani? Esistono, e tutti siamo d'accordo nel riconoscere questa esistenza. Nella prima Sottocommissione ci fu unanimità su questo punto.

Se esistono, la conseguenza è logica: i due ordinamenti mantengono fra loro dei rapporti. Ora, questi rapporti concordati esistono. C'è un sistema di rapporti che è stato creato e sulla sostanza del quale tutti siamo d'accordo che non c'è proprio nulla da ridire. Sulla sostanza di questi rapporti siamo d'accordo; ché se la analizzassimo, essa risulterebbe conforme alla visione concreta della

realtà. Non Stato confessionale, ripeto. Se esistono questi rapporti e se rispondono sostanzialmente ad una unanimità di consenso messa in rilievo da tutti i partiti, la conseguenza è ovvia: rispecchiarli nella Costituzione: e ciò anche se c'è qualche punto che potrebbe essere sottoposto a revisione bilaterale. La Chiesa è maestra in questa concretezza di adattamento alle varie situazioni storiche.

Ed a parte il principio di proporzionalità che esige questa trascrizione costituzionale, resta sempre la questione politica. Perché inferire un colpo alla Chiesa cattolica? Esistono delle delicatezze politiche, esistono delle sensibilità storiche che vanno osservate. (*Si ride — Commenti*).

Ieri l'onorevole Nenni ha avuto un'osservazione felice. Diceva: « La Chiesa si è difesa nei confronti della tirannia e nei confronti del mondo illuminista ». Mi ricordo che da ragazzo facevo l'anticlericale anch'io. (*Si ride — Commenti*).

Ora, dico, la Chiesa si è difesa. Ma quando la Chiesa vede uno spirito democratico di sincerità, di realtà, di concretezza storica nei suoi confronti, essa allora viene incontro a tutte le legittime aspirazioni di questa democrazia: noi avremo in essa una preziosa collaboratrice. Perché devo ricordarvi una cosa che non possiamo dimenticare, che la Chiesa cattolica ha in Roma il centro mistico e giuridico di una comunità internazionale che si estende da un polo all'altro: essa ha nell'Italia, in Roma, il suo centro propulsore, destinato ad imprimere il moto al corpo mistico della Chiesa.

Perché non volete tener conto di questa condizione storica, ed avere questa sensibilità politica nei confronti della Chiesa cattolica? Credo ormai che una quantità di pregiudizi siano venuti meno. La Chiesa – che nella sua struttura interiore è la comunione dei santi, e che nella sua struttura esterna costituisce una magnifica e universale struttura giuridica – può fare e fa tanto bene, anche politicamente, pel nostro Paese (*Vivi applausi al centro — Interruzione dell'onorevole Lussu — Proteste al centro*).

PRESIDENTE. Onorevole Lussu, non interrompa.

LA PIRA. Io tengo molto a dichiarare che vi parlo con tutta la sincerità del mio cuore e della mia mente: non ho la faccia di bronzo. (*Applausi al centro — Rumori a sinistra*).

Ho finito davvero, chiedendovi scusa, se, purtroppo, l'ampiezza del problema mi ha costretto a perdere tanto tempo. Ma finisco come ho cominciato, con quella bella parabola « costituzionale » che è la parabola dell'Evangelo relativa al costruttore che costruì sopra la pietra e venne la tempesta e la casa non crollò. Questa è la nostra preoccupazione: di scavare questa pietra, di costruire questi muri maestri, di costruire questa vôlta e di fare in modo che vi sia una casa umana, fatta per fratelli, per uomini che cooperano per uno stesso fine, che è lo sviluppo della personalità umana sino ai vertici della sua vita religiosa. E che per questo ci assista la benedizione di Dio e della Vergine Immacolata. (*Vivissimi applausi — Moltissime congratulazioni*).

Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

6

Rassegna stampa

in questa sezione

Il Popolo 280

Anno III — N. 147 — Lire cinque

DIREZIONE E REDAZIONE — Roma, Corso Umberto, n. 239 (Palazzo Sciarra) — Tel. 62.041 - 62.042 - 62.043

IL POPOLO

Roma — Mercoledì 26 Giugno 1946

AMMINISTRAZIONE — Corso Umberto, n. 237, p. II. Telefoni: 64.936 - 683.480 — Conto corr. postale 1/22633

PUBBLICITA' — Consorzi A. Manzoni e C. — Roma, Largo S. Carlo al Corso 420-A (tel. 68.098); Milano, V. Agnello 12 e Succ.

TARIFFE PUBBLICITA' — Commerciali L. 40, Necrologie L. 40, Finanziari L. 60, Legali e Cronaca L. 80 per ogni millimetro di colonna, oltre le tasse governative. Pagamento anticipato. — Rivolgersi esclusivamente alla Concessionaria A. Manzoni e C.

ABBONAMENTI — Per un anno L. 1050 - Per un semestre L. 530 - Per un trim. L. 250 — Si spedisce in abbon. postale

DISCORSI DI VITTORIO EMANUELE ORLANDO E DI ALCIDE DE GASPERI

L'assemblea che costruirà lo Stato nuovo ha iniziato ieri i lavori a Montecitorio

Saragat eletto presidente - Micheli, Pecorari, Conti e Terracini vicepresidenti

NATALE DELLA COSTITUENTE

Preceduta da una solenne cerimonia religiosa a S. Maria degli Angeli, nel corso della quale il Capo dello Stato ed i rappresentanti del Governo e della Costituente hanno cantato il «Veni Creator», si è avuta l'inaugurazione di quella Assemblea Nazionale che darà all'Italia la sua prima Costituzione democratica.

Nelle parole di Orlando e di De Gasperi si è sentita l'eco di due mondi: il mondo liberale che ha costruito l'unità d'Italia; il mondo democratico che saprà ricostruirla in una rinnovata coscienza delle nostre libertà. Fra i due mondi che si stringono la mano vi è un vuoto, un abisso, una nera cattività della nostra storia ancora oppressa dall'incubo di un passato prossimo che

...zanti operazioni chirurgiche si rendono necessarie; e per questo, chi colpisce ora la nostra vitalità nazionale lodebolisce pure la nostra missione internazionale.

Per l'una e per l'altra intende lavorare la Costituente che fin dal primo giorno è apparsa composta di gente grave, se pur giovane, e per nulla desiderosa di gesti e di forme nelle quali si esaurivano le liturgie parlamentari di servilismo totalitario.

Vi sono tre forze — ha detto De Gasperi — che operano nella Costituente: l'universalismo cristiano, l'umanitarismo marxistiano, il solidarismo del lavoro. Ecco lo spirito e la materia del nuovo organismo costituzionale da plasmare; ecco la realtà con la quale ci siamo trovati a contatto nel giorno natalizio della Costituente che ha visto i rappresentanti di tutti i partiti ormai dimentichi delle faziosità elettorali e animati dal solo intento di lavorare seriamente per la madre comune, per la Patria.

Guido Conelli

LA PRIMA SEDUTA

Già prima dell'ora fissata per l'inaugurazione dell'Assemblea Costituente, le tribune dell'aula di Montecitorio sono gremite di pubblico e di giornalisti, mentre negli scanni si prendono posto i numerosi deputati presenti: ben più della metà.

La tipografia parlamentare è quasi felicemente riservata quale in tutto a quella riservata per la Consulta: comunisti, socialisti, i pochi azionisti, Parri e La Malfa, i democristiani ed i repubblicani, democristiani sovrastano di qualche fila il centro; qua, dopo i liberali, la massa dei democristiani, quasi tutti giovani, che

la prima volta nella sua storia, si può dire rappresentato nella sua totalità perfetta, senza distinzione né di sesso, né di classi, né di regioni o di gesti, se anche, sotto quest'ultimo aspetto, si rinnovelli nel ricordo il dolore disperato di quest'ora nella tragedia delle genti nostre di Trieste, di Gorizia, di Pola, di Fiume, di Zara, di tutta la Venezia Giulia le quali però, se non han votato, sono fattavia presenti, poichè nessuna forza materiale e nessun mercimonio immorale po-

Appello solenne

«Un appello solenne ne segue, perchè ogni italiano, a qualunque partito, a qualunque classe appartenga, ogni risentimento, ogni dissenso, ogni rancore, ogni interesse, ogni pensiero insomma, subordini alla maestà di questo comando: la concordia nazionale perchè si salvi l'Italia, perchè viva l'Italia. Vorrei ardentemente che queste fossero le ultime mie parole, affinchè esse restino impresse con l'autorità austera dell'al di là: Viva l'Italia».

Le ultime parole dell'onor. Orlando sono accolte da un prolungato e vivissimo applauso che prosegue anche allorchè sorge l'on. De Gasperi, a nome del Governo dice:

Il Governo saluta nell'Assemblea l'espressione della sovranità popolare.

Eletto il Capo provvisorio dello Stato, il Governo ...no contrastante coi loro ideali, ispirando a seguire l'esempio. Specie oggi che l'Italia vive ore critiche e terribili.

E qui l'on. Orlando accenna ai problemi della nostra pace, riaffermando che la gelosione di essi deve essere ispirata non a forme punitive ma a criteri di alta e necessaria giustizia. Proprio in queste ore storiche per la nostra Patria — prosegue l'oratore — un imperatore catapultico si pone all'interno: unione, pacificazione, concordia.

«Un'Italia democratica sarebbe chiamata ad un'utilissima funzione nella ricostruzione internazionale.

Come non sentire che col parlare in questo momento nella nostra vitalità nazionale, significa anche indebolire la missione internazionale che storia e natura ci hanno affidato?

«Fermate la mano»

Conosco el apprezzo gli uomini che negoziano e deliberano, in nostra assenza, a Parigi. Essi sanno per avergliello io detto e ripetuto occhi negli occhi: la concordia nazionale italiana colla migliore buona volontà non ...solidariamente, non

politica moderna d'Italia.

Con ardimento, con tenacia, con sforzo disciplinato abbiamo gettato un ponte sull'abisso fra due epoche riuscendo a compir l'opera lunga e difficilissima senza perdita di uomini e di materiali.

Qual popolo può richiamarsi a simile esempio di verace democrazia?

Altrove ispirano il terrore, i massacri, la guerra civile.

Operano nella Repubblica italiana le tendenze universalistiche del Cristianesimo, quelle umanitarie di Giuseppe Mazzini, quelle di solidarietà del lavoro propugnate dalle organizzazioni operaie.

e rischiereste anzi di spegnere una luce nuova e antica, in un momento in cui il mondo già minaccia di declinare verso le tenebre del passato.

Vivissimi, prolungati generali applausi sottolineano le ultime parole dell'on. De Gasperi.

Oggi parla Saragat

Il procedere quindi alla votazione per la nomina del Presidente dell'Assemblea Costituente. Ultimate le operazioni di votazione e di scrutinio il Presidente comunica l'esito della votazione che è il seguente: presenti e votanti 468; maggioranza 234; schede nulle 21; schede bianche 33; Saragat voti 402; Vendali 20; Giordani 2; Mentasti 1; Morandi 1; Andreotti 1; De Gasperi 1.

L'on. Orlando proclama pertanto eletto a Presidente dell'Assemblea Costituente l'on. Giuseppe Saragat. L'Assemblea applaude all'indirizzo dell'on. Saragat.

Successivamente si iniziano le operazioni per le elezioni delle cariche all'ufficio di presidenza che danno i seguenti risultati:

Vice-presidenti: Terracini (comunista), Micheli (democristiano), Conti (repubblicano), Pecorari (democristiano).

Segretari: Bettiol (dc.), Merlin (psi.), Molinelli (com.), Perlingieri (dc.), Micheli (dc.), Cappi (dem.), Chieffi (dem.), Patrissi (dem.), Cevolotto (dem.), Cingolani (psi.), Moro (dc.), Mortati (dc.), Ruini (dc.), Tupini (dc.), Merlin Umberto (psi.), Tosato (dc.), Bozzi (dem.), Codacci Pisanelli (dc.), Colitto (dem.), Corbino (dem.), Cortese (dc.), Corsanego (dc.), Cosattini (psi.), Crispo (dc.), Della Seta (dc.), Di Fausto (dc.), Fabbri (dc.), Fanfani (dc.), Fuschini (dc.), Gabrieli (dc.), Gronchi (dc.), Iotti (com.), Leone (dc.), Lucifero (dem.), Lussu (psi.), Macrelli (dem.), Marchesi (com.), Martino (dem.), Mastrojanni (dc.), Merlin Angelina (psi.), Molè (dc.), Montagnana (com.), Nasi (psi.), Nenni (psi.), Nitti (dem.), Pajetta (com.), Pertini (psi.), Piccioni (dc.), Pignatelli (psi.), Pratolongo (dc.), Preti (psi.), Rapelli (dc.), Rossi (dc.), Scelba (dc.), Scoca (dc.), Targetti (dc.), Tega (dc.), Terranova (dc.), Tonello (dc.), Valenti (dc.), Zanardi (dc.), Zerbi (dc.), Zotta (dc.).

Voti e distrazioni

E quindi la volta di votare. I deputati affluiscono ad una ad una dinanzi al presidente depongono la scheda in un'urna di vimini; uno distratto avendo in mano la scheda e una lattina osservata schiacciarle la prima e getta nell'urna la sua missiva, che Orlando volta riservato al Reali e ...occupato quasi completamente da una delegazione di cittadini di della Venezia Giulia.

La Camera ha una bella fisionomia: la puntualità più rigorosa. Orlando ha istituito la seduta prima delle 16. Mentre egli scalza i gradini della Presidenza qualcuno ha suscitato esclamazioni gridando: Viva l'Italia, viva la Repubblica, Viva Trieste Repubblicana.

Con aria paterna Orlando si rivolge ai suoi tra i più giovani membri dell'Assemblea — tra cui due fanciulle, una delle quali chiede con candore ai colleghi di poter avvertire sua figliola lasciata sola per paura il comunismo — ed inizia il suo discorso.

Il tono è misurato, attento, le parole studiate. Da buon parlamentare Orlando non vuol commettere errori di potere e parla solo perchè non potrebbe ascrivi la Costituente senza un augurio forte e deciso a quello che è il compito arduo di fronte al trattamento immeritato cui l'Italia da troppo.

Poi parla De Gasperi, anche egli misurato con parola quasi sommessa, ma ogni tanto un gesto nel suo dire. L'Assemblea ascolta l'attestato...

Una Messa dello Spirito Santo a Santa Maria degli Angeli

Solenne ed insieme raccolta è stata la cerimonia religiosa tenutasi ieri mattina a Santa Maria degli Angeli, ad iniziativa dei deputati democristiani in occasione dell'apertura dei lavori della Costituente. Alla cerimonia presenziavano il Presidente del Consiglio on. Alcide De Gasperi, l'on. Vittorio Emanuele Orlando, il Conte Carlo Sforza, il Presidente del Consiglio di Stato, On.li, i Ministri Gronchi, Molè, Bracci, Scelba, Bruni e Corbino, i Sottosegretari Spataro, Morelli, Segni, Casalini, Pasqualino, Chiarini, l'Alto Commissario Montagnana, il Maresciallo d'Italia Messe, il Generale Cadorna, il Prefetto di Roma Nicastro, il Questore Senise, il Sindaco Bonomi, il Presidente della Corte di Cassazione Mariano D'Amelio, il Presidente della Corte dei Conti Ferrara, il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura Ambrosini, il Presidente della Corte Costituzionale Casati, il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, il Presidente della Commissione per i Trattati Internazionali Tupini, il Presidente della Commissione per i Trasporti Merlin Umberto, il Presidente della Commissione per l'Agricoltura Cingolani, il Presidente della Commissione per l'Industria Lussu, il Presidente della Commissione per la Marina Mercantile Cevolotto, il Presidente della Commissione per la Pubblica Istruzione Codacci Pisanelli, il Presidente della Commissione per la Difesa Nazionale Bozzi, il Presidente della Commissione per la Giustizia Fuschini, il Presidente della Commissione per le Finanze e il Tesoro Corbino

Anno III — N. 164 — Lire cinque

DIREZIONE E REDAZIONE — Roma, Corso Umberto, n. 229 (Palazzo Sforza) — Tel. 62.041 - 62.042 - 62.043

IL POPOLO

Roma — Martedì 16 Luglio 1946

AMMINISTRAZIONE — Corso Umberto, n. 229, p. II. Telefoni 64.556 - 663-699 — Conto corr. postale 1/15933

PUBBLICITA' — Concess. A. Manzoni e C. — Roma, Largo II Carlo al Corso 420-A (tel. 64-691); Milano, V. Agnello 12 e Succ.

TARIFFE PUBBLICITA' — Commerciali L. 40, Necrologie L. 40, Finanziari L. 60, Legali e Giudiziarie L. 50 per ogni millimetro di colonna; oltre le tasse governative. Pagamento anticipato. — Rivolgersi esclusivamente alla Concessionaria A. Manzoni e C.

ABBONAMENTI — Per un anno L. 1250 - Per un semestre L. 650 - Per un trim. L. 330 — Si spediscono in abbon. postale

IL MESSAGGIO DEL CAPO DELLO STATO E IL DISCORSO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ALLA COSTITUENTE

Volontà di rinnovamento

Con le forze del nostro lavoro e l'energia spirituale della nostra civiltà

Lavorare

La seduta di ieri della Costituente ha avuto due distinte parti. In una prima il capo dello Stato ed il nuovo Governo hanno manifestato ai rappresentanti del popolo i loro propositi per l'assolvimento dell'alta missione loro affidata.

L'accenno alla pacificazione contenuto nel messaggio di De Nicola è espresso con termini assai opportuni e precisi; esso condiziona il pieno reinserimento nella vita dello Stato dei fascisti responsabili ad una loro cosciente riprovazione dell'opera del passato.

De Gasperi ha svolto pressochè contemporaneamente il programma del suo Governo, conformo alle linee di discussione che tanto occuparono nei giorni scorsi i gruppi parlamentari e le direzioni dei partiti. Vi è stata una forte affermazione della volontà del Governo di difendere con vigore i diritti italiani nei confronti degli alleati, ed è stato bene ripetere quello che è una profonda verità: cioè che la causa italiana condivisa secondo la soluzione che sarà ad essa data il permanere ed il consolidarsi della pace e della democrazia in Europa e nel mondo.

Riguardo al programma economico sono stati ribaditi i punti ormai noti di una politica volutamente [illegible] modo di influire in maniera determinante sullo sviluppo e sulle forme della costituzione. L'urgenza tecnica di uno schema sopra il quale discutere sarà risolta dalla commissione cui interessa, gli appartenenti alla quale saranno scelti dal Presidente proporzionalmente ai gruppi e tenendo conto dei due requisiti essenziali: capacità tecnica e politica e tempo adeguato da dedicare al lavoro complesso cui si è chiamati.

Calamandrei ed altri hanno poi posto la loro attenzione sopra un problema di grande portata: i limiti all'azione della costituente e la validità giuridica degli atti dei governi anteriori alle elezioni del 2 giugno. Bisogna però Calamandrei si è limitato a criticare la possibilità per il primo Governo De Gasperi di stabilire che la funzione legislativa in questi otto mesi spetti ordinariamente al Governo in virtù di una caratteristica delega, il rappresentante qualunquista Mastrojanni ha contestato la validità di tutto l'operato dei governi di coalizione, arrivando senza volerlo alle conseguenze estreme di inficiare la validità stessa della costituente formata in base ad una legge elettorale emanata appunto da uno di questi governi.

Il tema, così delicato, sarà ancora trattato nei prossimi giorni e, per non lasciare equivoci lungo la strada converrà arrivare ad una precisazione anche formale della delega data al governo per la legislazione ordinaria.

La proposta dell'on. Terranni di affidare ad una parte dell'Assemblea — quella non impegnata più a fondo nel lavoro costituente — la funzione di «consulta governativa» non sembra attuabile, poichè se la delega al governo dovesse essere tolta tutta la Camera dovrebbe allora partecipare alla approvazione delle leggi. Se sono soltanto esigenze formali quelle che muovono in questa preoccupazione — così come pare possa derivarsi dalle parole dell'on. Caloseo — si potrà opportunamente chiarire in via l'alta funzione che ha il consiglio di Stato, e si potrà inoltre invitare il Governo ad ampliare, ma non troppo, l'ambito di quelle materie in cui la decisione spetta alla Costituente.

Così ha avuto inizio il vero e proprio lavoro della nostra Assemblea.

GIULIO ANDREOTTI

La parola dell'on. De Gasperi

Onorevoli Colleghi,

Il primo Governo della Repubblica italiana, per corrispondere alle aspettative del popolo che la Repubblica ha voluto, avrebbe voluto presentarsi con un movimento di elevata temperatura politica, corrispondente a quella palingenesi profonda che deve attuarsi nella coscienza e nell'ordinamento costitutivi, quando una nazione risorge da crisi a fondo e dà suo regime a sovranità di suo colloquerno.

Ora, quello stato di cose pericoloso, quest'energia di propositi, quella volontà di rinnovamento sono doveri tra noi e tra voi, «membri» dell'Assemblea che sono interpreti fedeli dei voti e delle aspirazioni popolari e se è presso la stessa struttura del Ministero, di quale, fondamentale sua settori di più larga base su la coalizione Camera, accoglie in sè anche i rappresentanti di quella storica correnti che fin dai tempi del Risorgimento ha alimentato la democrazia e le speranze repubblicane. Ma parte di queste speranze erano e sono rivolte ad un ordinamento rinnovato mento della vita internazionale, e ci sono fuse nel corso della storia con le tendenze di solidarietà mondiale delle organizzazioni operaie e sindacali e si assommano ora anche del carattere e della funzione universalistica del cristianesimo, gradiente dell'Italia nel mondo.

Ora dobbiamo constatare che tali speranze di giustizia internazionale sono grandemente ridimensionate, e la Repubblica italiana, se potrà contare di una [illegible] mento, non è ritenuto contro possibile, se non contro che [illegible] sviluppare i nostri liberi ordinamenti. Esso intende consolidare la Repubblica, mediante la libera energia e la [illegible] democratica, associando le libere energie e la [illegible] alla solidarietà nazionale.

Purtroppo esso è costretto a fronteggiare subito le difficoltà gravissime della pace. Ed esigerà e troverà [illegible] — [illegible] — [illegible] dei [illegible] — dei nostri propositi e delle nostre direttive su questo terreno.

Qui sarà schematico. Intendo di [illegible] dell'Assemblea di compiere l'esame del Paese, ma una sola osservazione sento anticipare: noi tendiamo tutte le forze alla difesa dell'integrità [illegible] [illegible] [illegible] tutti gli italiani, con tutti gli [illegible] della Venezia Giulia. Vi [illegible] [illegible] [illegible] dimo che non si giochi in una sfera d'astio e di [illegible] [illegible] [illegible]

Roma, Venerdì 24 Gennaio 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma, Via della Mercede 4 - Tel. 61.961-62.384 - AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 326 - Tel. 61737 - Cod. Post. 1-2932 - ABBONAMENTI: Per un anno, L. 1.800 - Per sei mesi, L. 900 - Per trimestre L. 450. - Spedizione in abbonamento postale. - PUBBLICITÀ: Concessionaria A. MANZONI e C. - Roma, Largo S. Giulia in Lucina, 16 (tel. 64.301) - Milano, Via Agnello 12 e succ. - TARIFFE: Commerciali L. 40 - Necrologie L. 10 - Finanziari L. 20 - Legali e Concorsi L. 30 per ogni millimetro di altezza otto fasi.

UNA COPIA L. 6

Anno IV - N. 20 — S. Timoteo

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

«Il marxismo è stato degradato nel P.S.I.U.P. da metodo di analisi realistica a magica formula di scongiuro e di esorcismo contro le tentazioni della cultura. Ad una funzione analoga, essenzialmente interna e verbalistica, è servito e serve pure l'orientamento sedicente di sinistra del Partito».

IGNAZIO SILONE

(«L'Unità», 23 gennaio 1947)

Un'intensa giornata di colloqui al Viminale

Tutti i rappresentanti parlamentari hanno conferito con De Gasperi - L'orientamento del gruppo D.C. - Oggi le decisioni dei vari partiti - Incertezze del P.S.I.L.

REALTA' e responsabilità

Ieri è stata giornata intensa di consultazioni. L'onorevole De Gasperi ha accettato, in uno stato di sufficiente completezza, pareri e critiche intorno a «uppercut» con gli esponenti dei principali partiti.

Alcuni elementi si sono chiariti.

Primo di tutti questo: che non c'è tempo da perdere in tenzioni concettuali e costruzioni di gerarchie. Il Paese attraversa una fase di crisi delicata e pericolosa grave economica e politica che non capirebbe colpi di testa, resistenza capricciosa, e sopra tutto rifiuti ipocriticamente a prestare il proprio concorso. Tutti, in un modo o nell'altro, debbono sopportare idee e forze, mettendo interesse di tutti creare un Governo stabile, piantato su larghi consensi. Bisogna risolvere problemi formidabili: l'alimentazione, la disoccupazione, il risanamento industriale, i trasporti, gli alloggi e insieme dar fondo alla Costituzione e affrontare l'esame del Trattato, che s'impegna dinanzi alla coscienza e all'interesse delle generazioni future. Se in queste condizioni un partito si tirasse indietro, per calcoli elettorali, e si sospendesse troppo avvisti per arraffare posti di governo, non si sottrarrebbe alla condanna del popolo, il quale vede più lontano di quanto si creda.

In questi giorni si sta vagando alle Commissioni della Costituente qualcuno dei [illegible] conferma e [illegible] sulla [illegible] che [illegible] sono [illegible] [illegible] [illegible]

QUATTRO PAGINE

LIRE DIECI

Roma, Domenica 9 Febbraio 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma - Via della Mercede - tel. 61.901-61.902-61.904 — AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 437 - Tel. 61.901 - C/C Post. 1/2800 — ABBONAMENTI: Per un anno L. 1.800 - Per sei mesi L. 900 - Per un trimestre L. 450 - Spedizione in abbonamento postale — PUBBLICITÀ: Concessionaria A. MANZONI e C. Roma, Largo S. Carlo al Corso 420-A tel. 44.300 - Milano, Via Azzurri 12 e num. — TARIFFE: Commerciali L. 40 - Necrologie L. 40 - Finanziarie L. 70 - Legali e Giudiziarie L. 50 per ogni millimetro di altezza oltre tasse.

Anno IV - N. 34

San Cirillo

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

Il mondo è appena a un'epoca preistorica, per riguardo all'ideale di pace universale, il cui regno non sarà in vista se non quando un principio morale superiore trarrà la coscienza umana al di sopra delle rivendicazioni particolari di ciascuno e l'epoca della sovranità assoluta degli Stati cederà a quella della unione delle nazioni sotto un solo organo di controllo federale.

JACQUES MARITAIN

UNA GRANDE GIORNATA A MONTECITORIO

Il discorso di De Gasperi alla Costituente

La firma del "diktat,, non impegna la sovranità dell'assemblea - Solo la ratifica renderà valido lo strumento diplomatico - L'Italia non intende col gesto di Parigi assumere nessuna corresponsabilità nel trattato che ci viene imposto ma offrire soltanto una prova di buona volontà e di cooperazione internazionale - Netta affermazione revisionistica - Il programma immediato del governo: aumento della produzione - Necessità di collaborazione organica fra capitale e lavoro - Stabilizzazione della moneta e controllo delle spese - Imposta straordinaria sul patrimonio

Terracini eletto a grande maggioranza presidente dell'Assemblea

Brenno o Roosevelt?

La firma del Trattato (che trattato non è) detto di pace (alla pace non è —, « Trattato infame » come l'ha definito il Presidente dell'Assemblea Costituente —, non vuol dire ratifica.

Con la firma — han detto chiaro il Presidente del Consiglio, il Ministro degli Esteri e la Commissione del Trattato, — non si pregiudica affatto il giudizio della nazione. E' quando il valore — anzi il non valore — che il Governo attribuisce all'atto « crudele » del firmare: e sotto questo riguardo la Commissione dei trattati prima e i rappresentanti dei Gruppi parlamentari e l'Assemblea Costituente poi hanno preso atto della procedura (determinata anche dalla crisi) di cui il Presidente del Consiglio è ha informati, mentre, con accento commosso, rilevava la ineluttabilità dei documenti.

Ciò premesso, e rinviando l'esame delle clausole all'opera della discussione per la ratifica, la quale spetterà all'Assemblea Costituente che potrà darla o non darla, noi italiani, che abbiamo subito la guerra, che abbiamo sofferto l'occupazione straniera, che abbiamo conosciuto la tragedia della fame e della disoccupazione, che abbiamo visto la nostra terra divisa in due, che abbiamo pianto i nostri morti, che abbiamo visto le nostre città distrutte, che abbiamo visto i nostri figli morire di fame, che abbiamo visto i nostri padri e le nostre madri morire di fame, che abbiamo visto le nostre donne prostituirsi per fame, che abbiamo visto i nostri fratelli morire di fame, che abbiamo visto i nostri fratelli morire di fame, che abbiamo visto i nostri fratelli morire di

Roma, Martedì, 4 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma - Via della Mercede, 9 - Tel. 67.301 64.595 67.914 AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 187 - Tel. 61701 C/C Post. 1/29053 - ABBONAMENTI: Per un anno L. 1.200 Per un semestre L. 625 - Per un trimestre L. 325 — Spedizione in abbonamento postale — PUBBLICITA': Concessionario A. Manzoni & C. Roma, Largo S. Carlo al Corso 85-A (tel. 64.395) - Milano, Via Agnello 12 e succ. — TARIFFE: Commerciali L. 30 - Necrologie L. 40 - Finanziari L. 70 - Legali e Giudiziari L. 80 per ogni millimetro di altezza oltre tasse

UNA COPIA L. 8 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 53 Santa Cunegonda

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

La de... sata sulla... viduo e t... e svilupp... lo Stato, ... ceversa.

L'apporto democristiano alla nuova Costituzione

Mentre cominciano all'Assemblea Costituente le discussioni sul progetto di Costituzione e si rinnova e si fa più vivo l'interessamento del popolo italiano per le decisioni di importanza storica che si sta per prendere, non è inutile dare uno sguardo retrospettivo al lavoro svolto intensamente per oltre sei mesi nell'ambito delle Commissioni dei deputati democratici cristiani. Qual'è stato il loro contributo alla elaborazione del progetto, a quali ispirazioni hanno essi obbedito, come hanno tenuto fede al mandato ricevuto dagli elettori?

Questo contributo, si può dire senza timore di essere smentiti, è stato sempre molto importante e spesso di valore decisivo. Il maggior Partito italiano ha assunto anche in questo delicatissimo campo, tutte le responsabilità che derivarono dall'imponente suffragio del 2 giugno ed in particolare l'onere di una costante iniziativa. Esso si è presentato con idee chiare e coerenti, con una completa preparazione, con un sano equilibrio. Il quale non ha impedito che esso aderisse in conformità del suo programma ad ardite innovazioni in campo sociale, ma ha dato a questa adesione una impronta di serietà, di misura, di ponderatezza che ha contribuito a dare alla delicata materia con particolarissima attenzione e trepidazione, non per ciò essa si è disinteressata dei problemi di struttura e di funzionamento dello Stato, dalla soluzione dei quali, in tanta parte dipendono il benessere e la stessa libertà dei cittadini. Purtroppo nella composizione della seconda Camera non si è riusciti a far prevalere le tesi tradizionali del pensiero sociale cristiano le quali pure — è nostra profonda convinzione — corrispondono alle esigenze della nostra società e del retto funzionamento del potere legislativo. Ma con le autonomie regionali si è realizzato un nostro tradizionale preciso indirizzo programmatico, che non è stato improvvisato con freddi schemi di ragionamento astratto, ma è emerso ed emerge da una realtà storica che dà al legislatore un non equivoco indirizzo. Attraverso le autonomie regionali non soltanto si fonda la libertà su basi stabili e sicure, ma si avvicina alla cosa pubblica.

ALDO MORO

(Continua in seconda pagina)

MARSHALL HA PROMESSO A TARCHIANI

Gli S. U. appoggeranno il ritorno dell'Italia in Africa

Mandato diretto o partecipazione al mandato collettivo Rinuncia alle navi italiane purchè siano demolite - Le trattative per l'ammissione alla Conferenza di Mosca

WASHINGTON, 3.

Il Ministro degli Esteri americano Marshall nel corso del colloquio avuto con l'Ambasciatore d'Italia Tarchiani ha assicurato che gli Stati Uniti appoggeranno la proposta formulata il 10 maggio 1946 a Parigi da Molotov e Bidault durante la conferenza della pace, tendente a porre le colonie italiane prefasciste sotto il mandato italiano o, in via subordinata, sotto mandato collettivo al quale partecipi anche l'Italia.

Anche la richiesta italiana di essere rappresentata con suoi esperti alla commissione d'inchiesta per le colonie verrà appoggiata dal Governo americano.

Il Ministro degli Esteri Marshall ha anche reso noto che gli Stati Uniti sono favorevoli a restituire all'Italia — sempre però nell'ambito degli impegni internazionali assunti — quella parte della flotta italiana che dovrebbe spettare all'America in conto riparazioni a condizione però che l'Italia demolisca le navi.

Infine gli Stati Uniti, coerentemente al principio da essi sostenuto per cui il maggior numero possibile di nazioni interessate alla soluzione del problema tedesco dovrebbe partecipare alla imminente conferenza di Mosca, sono favorevoli a che l'Italia inviti una sua delegazione a Mosca.

Intanto — informa l'ANSA — dopo la nota presentata tempo fa al Consiglio dei Ministri degli Esteri è continuata l'attività del nostro Governo, per il tramite delle nostre rappresentanze diplomatiche a Mosca e nelle altre capitali delle potenze alleate diretta ad ottenere l'ammissione dell'Italia alla Conferenza di Mosca.

Un messaggio da Cleveland all'on. De Gasperi

Il «Council of World Affairs» di Cleveland, ha fatto pervenire al Presidente del Consiglio on. De Gasperi un messaggio in cui è espressa la riconoscenza che tutto il popolo di Cleveland nutre verso di lui. «La serena dignità e la maniera espressiva con cui avete esposto a noi e alla Nazione il problema italiano, fu in un certo senso la manifestazione più autorevole del Convegno. Il compenso per la faticosa Vostra visita è il successo alla Vostra missione nell'avere assicurata l'assistenza all'Italia e la comprensione dei gravi problemi italiani».

Truman al Messico

L'essenza della democrazia in un discorso del Presidente

MESSICO, 3.

(Ins) — Il Presidente degli Stati Uniti, Truman, ha avuto stamane festose accoglienze ufficiali e di pubblico nella capitale messicana, che per la sua visita era sontuosamente decorata con bandiere dei due paesi.

Il serata vi è stato il pranzo ufficiale offerto dal Presidente messicano Miguel Aleman all'ospite illustre, nella residenza presidenziale al quale hanno partecipato le mas-

NONOSTANTE LA COMMISSIONE DELL'ONU

...

IL CONVEGNO FEMMINILE D.C.

Maria Jervolino Delegata Nazionale

Plauso unanime all'opera dell'on. Guidi - Intervento della sig. De Gasperi, del Ministro Segni e dell'on. Federici - L'assemblea approva un vibrante o. d. g.

ASSISI, 3.

I lavori della seconda giornata hanno avuto inizio anzichè al mattino come nel programma, e ciò in omaggio alla... sovranità dell'assemblea che, concordemente, ha reclamato nuova giornata di vacanza. Molte congressiste non avevano mai conosciuto Assisi, e bisognava profittare di un imprevisto raggio di sole, dopo due giorni di pioggia.

Alle 15 tutte le congressiste erano al loro posto nella sala del Comune; mentre il campanello presidenziale apriva i lavori, un improvviso bisbiglio tramutatosi subito in scrosciante applauso, ha annunciato la scoperta, della signora De Gasperi nell'ultima fila di poltrone. Invitata insistentemente al banco di presidenza, lo ha raggiunto tra ovazioni prolungate e continue all'indirizzo suo e dell'on. De Gasperi.

Nel frattempo giungeva per una breve visita anche il Ministro Segni, ospite «graditissimo, che ha fatto una sintetica illustrazione dei problemi agricoli e del programma governativo in proposito. Le sue parole sono state accolte da vivi applausi.

Alle 16, discussione sulle relazioni generali; quasi tutte le delegate sono iscritte a parlare, ed è notevole che tutte effettivamente abbiano qualcosa di sostanziale da dire. Discussioni appassionate, concrete, la quale risponde alle osservazioni fatte in sede di discussione sulla sua relazione generale. Segni di vivo consenso accompagnano l'esposizione dell'on. Guidi.

Prima di terminare essa conferma con una dichiarazione ufficiale il desiderio più volte espresso di lasciare l'incarico di delegata nazionale per i suoi molteplici impegni familiari e politici.

Alle 11 ha inizio la votazione a scrutinio segreto per la nuova delegata nazionale: risulta eletta l'on. Maria Jervolino. Vivissimi applausi accolgono l'esito della votazione e quando la nuova eletta entra nell'aula è fatta segno a manifestazioni entusiastiche.

Al termine della seduta arriva in aula il Sindaco di Assisi per portare il saluto della città alle congressiste. Molto gradito questo segno di deferenza da parte del sindaco socialista.

Nel pomeriggio i lavori riprendono un una relazione del dr. Bellotti, segretario centrale del CIF sui problemi sindacali. Quindi si passa alla approvazione del regolamento interno e alla nomina del Comitato che risulta così composto: on. Conci, on. Gotelli, Milani, Fogolari, Maraglio, Delli Castelli per l'Italia settentrionale, Mariotti, Verzeso per l'Italia centrale, Macis per la Sardegna, Tocco per la Sicilia.

In fine la Presidente inter-

Roma, Giovedì 6 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: ... AMMINISTRAZIONE: ... ABBONAMENTI: ... PUBBLICITÀ: ... TARIFFE: ...

UNA COPIA L. 8 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 55 Santa Perpetua

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

L'Europa, scossa fin nelle sue fondamenta, non potrà consolidarsi e la pace tra i vari Stati e popoli non sarà assicurata se non al momento in cui verranno realizzati i principii del rispetto della personalità umana, della libertà e del progresso sociale.

LE COSE A POSTO

Giornalisti e giornali che [illegible] hanno diritto [illegible] ancora con fosse una libertà e seria funzione della stampa continuano a « tenere [illegible] i precisi scandali partitocrati, richiamandosi con [illegible] comunicazione a valori morali che sarebbero dispregiati o vilipesi da tutta [illegible] classe politica democratica [illegible]. Occorrerà tornare sopra a [illegible] indegne speculazioni [illegible] al momento in cui la Camera è chiamata a discutere [illegible] nuovo sulla Commissione [illegible] non ha — poveretta — [illegible] un nome (la definizione « la commissione di cui [illegible] proposta Natali »), sarà [illegible] per ripiegare i fatti e le [illegible].

Pacciardo Agrile, avvalendosi della sua immunità [illegible] parlamentare, lanciò strali di [illegible] calcografie:

[illegible] Garachiche accuse di [illegible] antismo per le più agli on. [illegible] della Democrazia Cristiana, con complicazioni [illegible] he dimostrano la assoluta [illegible] estranea (Bastiano Predieri della Banca Popolare di [illegible] ovvero la rilicenziabilità [illegible] (attribuzione di finalità [illegible] loro a modestissimi impiegati privati o ad incaricati [illegible] ufficiali scientifica e sindacale di Arcaini, Balduzzi, Colonnetti, Bonomi ecc.). [illegible] Graviscine insinuazioni [illegible] e propri reati attribuiti al Ministro Campilli [illegible] per aggiornazioni [illegible] nostro Bonifa (favoreggiamento di ditte negli appalti [illegible]. Parri fuso di pericolosi [illegible] danaro per fini elettorali [illegible].

[illegible] Accusa... di accumuli [illegible] e di interferenze di [illegible] contro il Ministro Va[illegible]

[illegible] si può negare che tale [illegible] parlamentare — accoppiato alle contemporanee [illegible] di Petrini al Ministero [illegible] Severi (correità in omicidio aggravato) e di certa [illegible] al Ministero Morandi [illegible] (stato peculato) — determinare una certa perplessità [illegible] [illegible] stato del Partito [illegible] una morale commissione di inchiesta.

Di l'on. Vanoni dichiarò alla Camera che la cifra della [illegible] Fiocchiaro intorno ai suoi compensi come unico amministratore, per un anno e mezzo, della Banca di Agricoltura, era esagerata, « che quanto gli era stato regolarmente assegnato dal ricostituito Consiglio di Amministrazione non era davvero un illecito arricchimento.

Per suo conto anche il ministro Vanoni partecipava della ampia fiducia data al Gabinetto, tanto più che alcuni voli contrari erano stati preparto dichiarati come coloro seguenza dei fatti esposti dal deputato siciliano.

La cosa avrebbe dovuto essere considerata « chiusa », non per « insabbiare » qualche mancanza di offensivo e triviale parlare di interessere trattative per controllo[illegible] vedi pistelli ma per la serietà stessa della Costituente.

Ma così non si è voluto e stamane dovremo riparlare di tante edificanti vicende in una riattivata seduta plenaria, che è stata ieri preceduta da una convocazione del Consiglio dei Ministri.

Naturalmente non sappiamo ciò che l'Assemblea delcherà ma è ben difficile che essa passa non tener conto delle ovvie ed obiettive valutazioni del tipo di quelle da noi fatte.

Si vuole proprio una [illegible] chiesta? Si precisino allora i termini e si dia alla già costituita o ad altra costituenda commissione il compito di vagliare almeno il « fumus » di una formale accusa fatta da un deputato non più in base alla esosa posizione di « mancia » di ignoti, ma come persona seria e responsabile.

Sino a questo momento queste accuse non ci sono ed abbiamo avuto chiacchiericci senza documenti alcuno per la loro attendibilità, anzi con [illegible] prove e controprove che ne stiamo agli, conclusioni.

Ecco quanto [illegible]

UN FORTE DISCORSO DELL'ON. TUPINI

La persona umana base della Costituzione

Propositi e volontà di conciliazione tra i partiti - La nuova costituzione: la Carta dell'Uomo - La dichiarazione dei diritti e i nuovi rapporti di solidarietà sociale - Il problema della democrazia si risolve conciliando libertà e giustizia, autonomia umana e autorità dello Stato - I patti Lateranensi - L'umanesimo cristiano fondamento della nuova Democrazia Italiana

La seduta di ieri si è aperta [illegible] pomeridiane alle 15.30. Le tribune sono affollate, con i banchi dei deputati.

Dopo la lettura del verbale il Presidente dell'Assemblea [illegible] i componenti dell'Ufficio di presidenza della Commissione per la Costituzione ed i membri del Comitato di redazione a prendere posto ai banchi loro [illegible] occupati dai membri del Governo.

Terminate le parole del Presidente l'on. RUINI presidente della Commissione dei « 75 » si [illegible] sedere ai banchi dei sottosegretari, fatta eccezione per [illegible] Cerulli di coordinamento amministrativo [illegible].

Parla Tupini

Quando l'on. Tupini si leva a parlare la Camera è gremita in ogni ordine di posti. Anche le tribune sono affollate.

TUPINI, premesso che la discussione sul progetto di Costituzione deve manifestarsi in quel tono di alacrità e di serietà che il Paese attende e che la dignità del consesso richiede, l'esimo dichiara, di fronte alle critiche su alcuni punti formulate dagli oratori che hanno parlato nella seduta di ieri, che in via di massima si pronuncia in favore del progetto e lo difenderà per quanto [illegible] possibile. Riconosce che su di esso può esercitarsi — ed egli stesso eserciterà — qualche riserva, ma sottolinea che il progetto nasce e la risultante [illegible] bonaria degli sforzi dei componenti le varie [illegible] che hanno cercato sempre di intendersi e di comprendersi e di giungere, quando possibile, all'accordo e alla intesa.

Non con mancanza [illegible] contrasti, non è mai venuta meno la [illegible] di costituzione e la convinzione che la Carta costituzionale deve riflettere, non [illegible] l'unanimità [illegible] potuto di una [illegible] maggioranza, ma [illegible] che giungano ad una [illegible] di compromesso; questo rappresenta, invece, il risultato di [illegible] sforzi per superare molte [illegible] delle troppe divisioni che [illegible] cattolici e Partiti. La discussione dell'Assemblea può [illegible] perfezionare e migliorare il progetto, ma non [illegible] i [illegible] capisaldi e i [illegible] ispiratori fondamentali. Tra questi segnala come [illegible] il senso umano che [illegible] mente e profondamente [illegible] vede, costituendo un [illegible] punto d'incontro fra i [illegible] Camera diversi dei componenti il [illegible] Costituente. Questo [illegible] stato possibile in quanto il progetto non poteva non [illegible] conto della profonda [illegible] determinata nel [illegible] popolo Italiano, a [illegible] del regime fascista [illegible] ogni regime politico che [illegible] violentare la [illegible] dei naturali diritti della persona umana.

Rileva l'ampia ed appassionata collaborazione data al progetto dalla Democrazia Cristiana, che aveva promesso al Paese una Costituzione ispirata ai cardini fondamentali della libertà e della giustizia e ispirata al Cristianesimo. Questa promessa è stata e sarà mantenuta.

A questo punto [illegible] Tupini afferma che la nuova Costituzione dovrebbe prendere il nome di carta dell'Uomo perchè si tratta di attuare ogni [illegible] la visione integrale della persona umana.

Nelle premesse e [illegible] Carta costituzionale questa visione dell'uomo non sta in [illegible] unilaterale, senza che si raggiungano una [illegible] di libertà, di solidarietà e di giustizia sociale. L'art. 3 del progetto prevede che qualunque eventuale modificazione dei Patti, bilateralmente negoziati e accettati, [illegible] un procedimento di revisione costituzionale. La libertà [illegible] a fondamento della Repubblica. Ma, riconosciuti i diritti dei lavoratori intellettuali ed anche spirituali (Comunisti), la Costituente [illegible] anche l'umano frutto del lavoro, il risparmio [illegible] la piccola e media proprietà, negando però il diritto di [illegible] alla proprietà sterile e [illegible] Bene pervenute alcuni [illegible] del progresso la cooperazione e la partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende, che saranno difese dalla Democrazia cristiana, come riconosciute [illegible]

(Continua in seconda pagina)

Stamane a Montecitorio dibattito sulle incompatibilità

Ripreso alla Costituente questa mattina — alle 10 — per discutere dell'attribuzione dei poteri alla Commissione per le « incompatibilità parlamentari » che, nonostante una decina di giorni di [illegible] non La minore [illegible] a fondamento. Volendo i membri della [illegible] dei lavoratori [illegible] anche spirituali [illegible] la Costituente [illegible] anche l'umano frutto del lavoro, il risparmio [illegible] la piccola e media proprietà, negando però il diritto di [illegible] alla proprietà sterile e [illegible] Bene pervenute alcuni [illegible] del progresso la cooperazione e la partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende, che saranno difese dalla Democrazia cristiana, come riconosciute [illegible] a quanto si dice — il ministero che sostiene la tesi che [illegible] poteri limitati alla [illegible] specificazione delle varie [illegible] incompatibili con il mandato parlamentare ed all'indagine sull'operato di alcuni membri dell'Assemblea, [illegible] nominalmente accusati; chi, invece, è schierato per la tesi dei [illegible] poteri assoluti », per un verso e [illegible] per l'altro, poco tribunale, più o meno permanente.

Per esaminare questo problema si è ieri riunito il Consiglio dei Ministri che, dopo [illegible] ampia discussione, ha [illegible] dato l'[illegible] on. Del Vecchio [illegible] dinanzi all'Assemblea [illegible] la [illegible] di [illegible] [illegible] [illegible]

Roma, Mercoledì 12 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma - Via della Mercede, 9 - Tel. 61.701 - 61.702 - 61.703 - AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto I, 87 - Tel. 61.701 - 610 (linea 1.000) — ABBONAMENTI: Per un anno L. 1200 - Per sei mesi L. 600 - Per trimestre L. 300 — Pubblicità inferiore in abbonamento postale - PUBBLICITÀ: Concessionaria A. Manzoni & C. - Roma, Largo S. Carlo al Corso n. 3-A - Tel. 61.709 - Milano, Via Ludovico 22 e succ. — TARIFFE: Commerciali L. 60 - Necrologie L. 40 - Finanziarie L. 10 - Legali e Giudiziarie L. 10 per ogni millimetro di altezza della riga

UNA COPIA L. 5 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 68 — San Gregorio Magno

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

« Non desideriamo una civiltà passeggera. Siamo giunti a una fase costruttiva. Se non manteniamo la pace, giungeremo al punto di queste rocine, un deserto privo di vita ».

Presidente TRUMAN
Discorso sulle rovine di Quetzalenat

L'EMIGRAZIONE E IL GOVERNO

Molto si è scritto e molto si è detto sul problema dell'emigrazione, divenuto di particolare attualità in questi ultimi tempi, ma troppo spesso con una non esatta concezione dei problemi al fenomeno connessi, non sempre con la dovuta aderenza alla realtà, e ancora cercando di risolvere il fenomeno in una visione ristretta, senza sufficiente ampiezza, così come è logico, nel più ampio quadro del movimento del lavoro non solo nazionale ma internazionale.

L'esodo migratorio italiano particolarmente sentito in questo tormentato periodo che segue a lunghi anni di una politica demografica che condannava e contrastava qualsiasi premessa impossibile ogni emigrazione tanto da provocare artificiosamente il fenomeno opposto, è stato di massima favorito, nei limiti imposti naturalmente dalle sfavorevolissime condizioni materiali e morali del lavoratore.

Sono stati conclusi i noti accordi con la Cecoslovacchia, con la Francia, con il Belgio, che, se hanno dato luogo a critiche e a contestazioni, ritardano sensibilmente nella ulteriore fase di pratica esecuzione, e da ultimo, superate alcune difficoltà dovute a malintesi più che a ragioni sostanziali, con l'Argentina.

Si sono di tal guisa aperte vie di sfogo che potranno, grado a grado, migliorare di lavoratori a quelle forti di lavoro cui essi aspirano e che il nostro Paese in questo momento non può loro offrire.

Alla stipula di tali accordi con le nazioni interessate si giunse in concerto fra il Ministero degli Esteri ed il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Non v'è dubbio che il benessere del nostro Paese presuppone anzitutto la soddisfazione del nostro fabbisogno di energie di lavoro per impiegare le eccedenze e la possibilità pratica di trasformare le energie umane in beni di consumo e di produzione, ma è altrettanto vero che la emigrazione deve essere per il buon fine, etico ed economico, condotta come opera integratrice delle cure che il lavoro pretende nell'ambito statuale.

Nè la considerazione discende da amore di teoriche le quali non trovano qui luogo, bensì dalla necessità di corrispondere ad esigenze concrete assolute, poste, alla dalla nostra situazione economica, sia soprattutto dalla nuova missione di civiltà che ritorniamo energicamente al nostro Paese, proprio dalle sue tristi attuali condizioni.

Nell'attuale momento, anzi distendendo la necessaria preparazione e cominciando un vero e proprio piano di assestamento professionale per il corso di studio, si è certo caso di concludere con i ricordati Paesi degli accordi che assicurassero le migliori posizioni possibili e fossero tali da consentire una tranquilla aspettativa per il domani, una peregrinazione la via dunque indicata della preparazione professionale, nel dobbiamo rendere sempre più precisa la nostra maestranza affinchè a questa venga garantita una situazione di privilegio dai contrasti che, apprezzandola, la richiedano.

Per quanto poi, attiene alle modalità strumentali delle operazioni necessarie all'emigrazione, il Ministero del Lavoro si è preoccupato di sottrarle ad ogni influenza di parte per assegnarle agli Uffici del Lavoro, organi dipendenti dallo Stato che sapranno ed esprimeranno il senso della maggiore obbiettività in materia, per apprezzare alla stessa la propria maturata esperienza e per conseguirvi, nel medesimo tempo, i desiderata e i contributi dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali ed assistenziali tutte le quali, nessuno atto compiacendo, hanno sempre dimostrato al Dicastero del Lavoro la loro sistema efficace ed intelligente collaborazione.

Attraverso questo lavoro si vuole evitare che l'emigrazione si risolva in un'avventura, in un salto nel buio, in un'esperienza dolorosa, in un'esperienza che, per la sua stessa natura e impostazione, non può che essere dolorosa, ma si vuole che essa sia preparata, organizzata, assistita, che sia, insomma, un'emigrazione civile.

Ed è per questo che il Governo ha voluto che essa fosse regolata da accordi internazionali, che ne garantissero la sicurezza e la dignità.

Ed è per questo che il Governo ha voluto che essa fosse regolata da accordi internazionali, che ne garantissero la sicurezza e la dignità.

ELEVATO DISCORSO DI LA PIRA ALLA COSTITUENTE

Costruire la casa comune

L'armonia dei poteri e i diritti del lavoro in una visione cristiana della società - Togliatti illustra le conquiste democratiche - Una dichiarazione di malcontento del senatore Croce

La seduta pomeridiana ha avuto inizio alle 16. Ha preso subito la parola l'on. LA PIRA (D. C.).

Egli ha iniziato esponendo il quadro dei problemi che sorgono alla domanda di come ricostruire l'edificio costituzionale.

L'attuale crisi della costituzione non è che un particolare aspetto dell'attuale crisi storica che attraversa l'umanità nel travaglio della società internazionale. Nell'osservare tale crisi si che ispirata la civiltà contemporanea, afferma l'esistenza di grave formula giuridica alle quali è necessario adeguare questa realtà in movimento.

Si domanda quindi quale un edificio costituzionale. La risposta si ottiene pensando alla essenza di una costituzione; essa è l'assetto giuridico di una data società in un dato momento storico; essa deve rispecchiare nel piano del diritto la struttura essenziale del corpo sociale: è la «macchina giuridica» della struttura sociale.

Da qui il grande principio di personalità che si pone con difesa: fra l'assetto sociale e l'assetto giuridico vi deve essere proporzione: quale l'uno tale l'altro.

L'assetto giuridico dunque deve essere proporzionale alle tesso ed alle strutture sociali che l'hanno creato ed i cui liberamente sono configurati in perte dalla sua stessa natura e in parte dalle condizioni economiche, politiche, sociali, culturali e spirituali in un determinato periodo storico.

Piani essenziali

Considerando, infatti, l'immagine strutturale dell'edificio sociale, si trovano dei piani essenziali: anzitutto il piano fondamentale sul quale individualmente si pone l'architettonica sociale. C'è poi tutta la gradazione dei piani sociali con la molteplicità crescente e coordinata degli organismi nei quali gli uomini si associano nel progressivo svolgersi della loro personalità; non va dalle singolari prime dell'esistenza sino ai vertici supremi della vita culturale, spirituale e religiosa!

Cosa deve fare una costituzione? E' evidente: nella sua prima parte rispecchierà in sè — affermandoli — i fondamentali rapporti ed i fondamentali diritti della persona e dei gruppi sociali: nella seconda parte determinerà le strutture ed i meccanismi dei poteri statali mediante i quali questi diritti e questi rapporti sono realizzati ed ogni rapporto integrati e adeguatamente tutelati.

E' evidente quindi che una costituzione civile quando la struttura giuridica non si adegua più alla struttura sociale, e il corpo sociale soffre un assetto giuridico morto.

Ecco in proposito l'esempio della costituzione del 1789 e della crisi costituzionale apporta nei nostri tempi dalla quale si sono generate le costituzioni di tipo collettivista, le quali partono in sè il germe di una crisi ulteriore.

Alla luce di questi concetti l'on. La Pira esamina l'ampiezza della crisi costituzionale italiana, osservando che essa concorre due tipi di costituzione elaborato dal fascismo e quello rappresentato dallo Statuto del '48. E' evidente il primo, di tipo statalista, perchè la sproporzione troppo forte tra assetto giuridico e quello sociale non poteva non provocare un crollo violento, ed è crollato il secondo perchè quelle ragioni generali di critica che invocano le costituzioni ispirate ai principi individualistici. Osserva che gli elementi strutturali di ogni tipo di costituzione sono tripartiti: la base teoretica nascente da una determinata concezione dell'uomo e, del rapporto uomo-società e uomo-stato; l'elemento sociale e cioè l'ordinamento sociale, economico e politico; gli elementi tecnico-giuridici coi quali si costruisce la struttura giuridica costituzionale.

L'uomo e lo Stato

Ogni costituzione sociale — prosegue l'oratore — non è essenzialmente il frutto di una meccanica convergenza di elementi economici e politici: un certo determinismo storico vi ha certamente la sua parte subiettiva: ma la parte essenziale, quella dominante, è costituita da una orientazione teoretica che è alla base della società e che materialmente lo lavoro e la trasforma. Il passaggio dalla società pagana a quella cristiana lo provai e la prova del resto l'efficace teoretico dell'insegnamento nelle costituzioni della società moderna e la stessa efficacia teoretica del marxismo.

L'oratore afferma che il tipo costituzionale statalista è crollato in Italia per la concezione hegeliana, ripresa dal fascismo, dell'uomo e dei suoi rapporti con lo Stato. Essa afferma che la persona è elemento dello Stato, dal quale trae totalmente la sua esistenza, la sua libertà, il suo valore, il suo diritto, e al quale è totalmente subordinato. L'uomo e quindi, rispetto allo società ed allo Stato, privo di ogni valore trascendente ed originario.

Questa concezione della persona e dei suoi rapporti con lo Stato — conclude che elimina da una visione immanentistica ed atea della realtà — è falsa in radice.

Il singolo è anteriore alla comunità sociale di cui è membro; e certi comunità sociale, compresa quella statale, è una comunità di ordine non un ordinamento di potere. Il singolo è una immaturità per il singolo e una diminuzione della sua libertà, vegnono con ciò stesso a negare tutto il mondo organico in cui si articola il corpo sociale.

L'affermazione vigorosa dei diritti politici dell'uomo contenuta in quella Costituzione è quindi nuova ed incompleta, e non poteva non determinare la crisi della Costituzione stessa, perchè quando in altre base un errore, la Costituzione non può dirsi e priva e per deve cadere come un edificio costruito sulla sabbia.

C'è tuttavia un punto che in tale sistema resta per completo: e l'affermazione inalienabile che l'uomo possiede dei diritti naturali anteriori al riconoscimento statale e che sorge di ogni costituzione è appunto il proprio di tali diritti.

L'on. La Pira afferma quindi che è necessario costruire una Costituzione che corregga e gli errori dell'individualismo e dello statalismo.

Essa si può dedurre del tipo personalista e pluralista.

La base teorica di tale ordinamento costituzionale si fonda sulla concezione che la persona umana ha fini propri per che non si esauriscono nei fini sociali e statali, ha un fine soprannaturale, spirituale ed eterno che comune nella unione con Dio; quindi un'autorità ordinata per mezzo della quale esso si dirige verso il fine che le è proprio.

Solidarietà

E fattività la persona non è sociale e tanto meno autosociale essa anzi è naturalmente sociale: ciò significa che la personalità umana si svolge progressivamente in una serie di organismi — da quello familiare, a quello territoriale, di lavoro, di classe, politico, culturale, religioso — che la integrano e la elevano: la persona regolatrice di tali organismi è quella della solidarietà, della finalità comune: il che importa la subordinazione di ciascuno al bene di tutti.

Quindi: il principio basilare che la società e lo Stato per la persona e non la persona per la società e lo Stato.

Struttura pluralista

Da questa concezione deriva la struttura pluralista e organica del corpo sociale, risultante da una pluralità costituzionale, ma originale di organismi aventi struttura e fini propri, propria autonomia e proprio diritto. Ne consegue che l'uomo possiede una sfera di esistenza comunità familiare, comunità religiosa, comunità territoriali, di lavoro e di classe, culturali, politici minori, comunità nazionale e internazionale. In questa concezione le comunità statale è soltanto la più alta delle altre: in tal caso coordinatore integratore di tutte le altre. L'oratore si sofferma su ognuno delle comunità di lavoro e di classe e afferma:

«Pare che sia riconosciuta giuridicamente quella realtà della comunità di lavoro — una convergenza di attività differenziate verso un fine comune — che sia ad una attribuita quella natura giuridica istituzionale che le spetta, e voi avrete quelle sostanziali strutturazione dell'ordinamento giuridico dell'economia che sono così urgenti e così essenziali per la dignità della persona umana».

L'oratore esamina come il progetto realizzi i principi di cui ha parlato affermando, vietto ai diritti individuali, quelli sociali e quelli delle comunità.

In ogni pluralistica della società umana è evidente. Lo articolo 6 che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità — tutte le condizioni di una condizione di natura e di libertà — non senso «organica» di una concezione assembleare e quella statale.

Hanno, invece, chiesto una propria finalità, una propria autonomia, un proprio ordinamento — e quindi un proprio diritto giuridico — che la Stato deve riconoscere e proteggere.

Struttura pluralista

Da questa concezione deriva la struttura pluralista e organica del corpo sociale, risultante da una pluralità costituzionale, ma originale di organismi aventi struttura e fini propri, propria autonomia e proprio diritto. Ne consegue che l'uomo possiede una sfera di esistenza comunità familiare, comunità religiose

Roma, Venerdì 14 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma - Via della Mercede, 9 Tel. 67.941 67.942 67.944 AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 347 - Tel. 61731 C.C. Post. 1/29053 - ABBONAMENTI: Per un anno L. 1.600 Per un semestre L. 820 Per un trimestre L. 410 — Spedizione in abbonamento postale — PUBBLICITA': Concessionario A. Mancini e C. Roma, Largo S. Carlo al Corso 419-A (Tel. 64.093) - Milano, Via Agnello 12 e succ. — TARIFFE: Commerciali L. 40 Necrologie L. 60 Finanziari L. 70 - Legali e Giudiziarie L. 80 per ogni millimetro di altezza oltre 1mm

UNA COPIA L. 8 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - 82 - San Leone

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

VERSO LE ELEZIONI SICILIANE

Un patto di pacificazione

di LUIGI STURZO

Noi siciliani segneremo la data del 15 maggio 1946 come una delle più pacificanti per il passato e delle più promettenti per l'avvenire dell'Isola. Fu in quel giorno che il Governo, con i poteri legislativi straordinari che gli competevano, approvò lo Statuto siciliano. Questo era stato proposto dall'Alto Commissario Salvatore Aldisio dopo lunga elaborazione fatta con la Consulta siciliana, dove erano rappresentati i sei partiti della Liberazione, ed era stato discusso e approvato dalla Consulta Nazionale, su relazione dell'on. Gilardoni.

Il Governo presieduto da Alcide De Gasperi dava allo Statuto valore di legge, e come tale veniva promulgato con decreto luogotenenziale 15 maggio 1946.

Questo Statuto fu detto « patto di pacificazione » e tale fu di fronte ad una popolazione che per tre anni, dallo sbarco alleato in poi, era stata agitata dal partito separatista, con tentativi di insurrezione, che pur falliti, non mancavano di rendere difficile la ripresa dopo la tormenta della guerra.

Insisto che lo Statuto fu un patto di pacificazione non per dare ad esso un valore giuridico superiore a quello che ha, ma per marcarne il valore politico. Non sarebbe stata la democrazia cristiana difficilmente sarebbe stata portata al porto la piccola navicella autonomista.

Ora comincia un periodo più difficile ancora del precedente, quello della realizzazione pratica, date le ostilità non celate di partiti forti, gli intralci della burocrazia centrale e le condizioni finanziarie dello Stato e degli enti locali.

La Commissione paritetica che prepara il passaggio dei servizi attribuiti alla Regione sta lavorando molto alacremente e dentro il mese ne conosceremo le decisioni.

E' il momento di fare appello alla buona volontà, concordia e spirito d'iniziativa siciliani. La Democrazia Cristiana di tutta l'Italia è solidale con essi in questa primizia regionalista, che avrà eco di risveglio in tutte le altre regioni della Penisola.

LA CRISI BELGA

L'incarico a Spaak

BRUXELLES, 13.

L'ex Ministro degli esteri e presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Paul Henry Spaak, ha ricevuto l'incarico di formare un nuovo governo.

In una dichiarazione alla

Il lavoro nel nuovo Stato in un discorso dell'on. Moro

Gravi le preoccupazioni dell'on. Crispo - Singolari proposte per la guerra e la pace - Stamane si discutono gli accordi di Bretton Woods

41 oratori sono iscritti a parlare sulle disposizioni generali e 242 sugli articoli. Ne ha dato comunicazione il Presidente TERRACINI all'inizio della seduta di ieri.

Hanno preso successivamente la parola gli onorevoli MASTROIANNI (U. Q.), per precisare all'on. Ruini di aver detto male del progetto, DE VITA (rep.), per criticare lo art. 5 e inneggiare alla libertà di pensiero, CRISPO (lib.) per osservare che è male che nell'art. 1 si parli di « Repubblica parlamentare », che il solo lavoro non è il fondamento della Repubblica, e per sostenere che il Trattato con la Santa Sede non venga inserito nella Costituzione. Propone un emendamento all'articolo 5 che, accolto, suonerebbe come denuncia dei Patti Lateranensi.

E' il turno poi dell'on. MORO (D. C.), il quale proponendosi di parlare sugli articoli 1, 6 e 7, dichiara di concordare con la affermazione dell'on. Togliatti, che la Costituzione non deve essere ideologica; ma, deve pur rilevare, che un'idea comune a tutti è pur necessario porre a base del Testo costituzionale.

Si tratta di costruire un nuovo Stato, che è come una casa in cui dobbiamo tutti convivere pur con le nostre italiano nella tragedia e nel disastro. (*Applausi*).

La situazione storica in cui nasce la nuova Costituzione, impone di tenere presenti quelle esigenze di libertà e di giustizia sociale che ovunque si manifestano e nelle quali tutti i componenti della prima Sottocommissione si sono trovati d'accordo. Ora, queste idee comuni di libertà e giustizia sociale sono espresse negli articoli 1, 6 e 7 come fini che debbono essere realizzati dalla Repubblica. Perciò egli avrebbe preferito che questi tre articoli fossero stati insieme congiunti, in quanto appunto caratterizzano storicamente la nuova Repubblica e costituiscono i tre pilastri — democrazia in senso politico, sociale ed umano — su cui deve poggiare il nuovo Stato italiano.

E' favorevole alla formula dell'art. 1 circa il principio della sovranità ed alla affermazione che la Repubblica ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

E' anche rilevante la affermazione che la sovranità è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi, specie dopo la triste esperienza fatta nel ventennio non deve essere inteso in senso ristretto e non implica esclusione di altre categorie di cittadini, i cui diritti sono affermati da altri articoli. Qui solo si è voluto particolarmente ribadire il principio della partecipazione di tutti i lavoratori alla vita del Paese.

La proposta dell'on. Togliatti, di definire il nuovo Stato come « Repubblica dei lavoratori », non fu potuta accogliere appunto perchè si volle evitare qualunque anche lontano accenno classista.

L'articolo 7 poi tende a realizzare la completa eguaglianza di tutti gli uomini di fronte alla legislazione positiva dello Stato e può quindi essere da tutti approvato.

Ricorda che la formulazione dell'art. 6 ha dato luogo ad un lungo dibattito alla prima Sottocommissione. Esso ha due riferimenti: alla dignità della persona umana e ai diritti delle formazioni sociali in cui la personalità umana si svolge. Vi si afferma il dovere dello Stato di essere al servizio degli individui e delle varie comunità sociali; vi si applica quella concezione pluralistica della società umana di cui tratto nella discussione generale l'on. La Pira; si tutela la dignità della persona nella vita sociale, dignità che non deve essere mortificata da vincoli inaccettabili.

DOPO LE DICHIARAZIONI AL CONGRESSO

Ripercussioni mondiali del discorso di Truman

Le proposte presidenziali all'esame della Commissione senatoriale - Il silenzio del Cremlino - Precisazioni londinesi

WASHINGTON, 13.

Le ripercussioni del discorso di Truman ha avuto ripercussioni fortissime, si può ben dire, in tutto il mondo e le reazioni, se anche sono disparate, si basano sul fatto che le dichiarazioni presidenziali indicano un cambiamento tale nella politica estera americana capace di imprimere sviluppi enormemente profondi alle relazioni internazionali e conseguenze incalcolabili nei rapporti fra le stesse grandi potenze e segnatamente fra Stati Uniti e Russia.

Si attende ovunque con vivo ed ansioso interesse la reazione di Mosca, ove finora sulla è stato detto del discorso di Truman e non solo ufficialmente od ufficiosamente, ma nemmeno nel settore della stampa che ha ignorato, fin qui, l'iniziativa statunitense, e così ha fatto la Radio sovietica.

Tutto questo è oggetto di semplici interrogativi mentre giungono notizie che negli ambienti della Conferenza del Consiglio dei Ministri la dichiarazione presidenziale ha prodotto una scossa sensibilissima che non si sa quali conseguenze possa avere sull'andamento e le sorti stesse del convegno. Vi è chi prevede, e

intervento finanziario.

Il giornale laburista *Daily Herald* scrive che « la decisione di Truman è la più grave in cui si è impegnato un uomo di stato in tempo di pace » e incalcolabili ne possono essere le conseguenze diplomatiche.

Grande soddisfazione hanno sollevato le dichiarazioni di Truman negli ambienti governativi della Grecia e della Turchia. Il Ministero degli Esteri greco, Tsaldaris, ha inviato un telegramma al Presidente degli Stati Uniti in cui dice che il popolo ellenico « può ora guardare con fiducia l'avvenire migliore cui ha diritto ». Il primo ministro turco ha espresso al corrispondente dell'*A. P.* la soddisfazione sua e dei suoi connazionali affermando che Truman ha dato a tutti la speranza di poter conservare la libertà entro le proprie frontiere.

LA CONFERENZ

Marshall con

Roma, Martedì 18 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma, Via della Mercede, 9 - Tel. 61.501 - 61.502 - 61.503 - AMMINISTRAZIONE: Conto Corrente 327 - Tel. 61.711 - ABBONAMENTI: Per un anno L. 2.500 - Per tre mesi L. 1.300 - Per un trimestre L. 600 - PUBBLICITÀ: Commerciale A. Barbera e C. - Roma, Largo 6 Cadde 42 - Tel. 61.501 - TARIFFE: Commerciali L. 60 - Necrologie L. 40 - Finanziarie L. 70 - Legali e Giudiziarie L. 80 per mm. - UNA COPIA L. 8 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 65 — S. Cirillo

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

E' tempo che il calcolo puramente quantitativo dei mezzi della forza fisica ceda il passo alla misura dei valori morali, dinanzi ai quali anche il forte s'inchina, se si vuole che la comunità delle nazioni sia liberata dal timore di futuri conflitti e si apra il cammino a nuovo benessere.

PIO XII ai Membri del Libero

PAURE DI ONESTI

L'annuncio della presentazione alla Costituente dello schema di legge sul consolidamento del regime repubblicano ata facendo versare i coccodrilli fiumi di polisenza... tico inchiostro.

E, dato che proprio in questi giorni alcuni fatti molto gravi si sono verificati in Italia, vi è tutto un « nuto » di opposizione che è agitato non tanto contro il Governo quanto contro « tutte » le forze politiche che sono oggi al potere.

Noi pensiamo che prima di discutere del decreto in parola occorra intendersi sopra un quesito preliminare, che ci consentirà di distinguere le opposizioni ispirate ad una lodevole preoccupazione di libertà da quelle che non riconoscono la realtà della Repubblica e credono di poter impunemente prescindere dalle sue esigenze.

Molti si scandalizzano quando sentono parlare di « difesa dello Stato », e dicono con un significativo sorrisetto che anche sotto il fascismo si parlava così. Ora, a noi sembra che lo Stato, che è l'espressione politica della comunità organizzata, non abbia il « diritto » ma il « classativo dovere» di salvaguardare le proprie strutture fondamentali dalle turbative volte a sovvertirle. Lo Stato democratico fa naturalmente questa azione difensiva — legittimata dalla investitura popolare — col rispetto pieno dei diritti fondamentali di tutti i cittadini ed è sotto questo profilo che vanno esaminati i relativi atti di imperio, legislativi ed esecutivi.

Va senza dire che la migliore « difesa » resta sempre l'attuazione dei postulati popolari e di giustizia che sono alla base dei partiti che il 2 giugno hanno ottenuto la schiacciante maggioranza elettorale: ma si illuderebbe chi confidasse in questa azione positiva, senza premunirsi contro l'attività illecita di chi sia pur piccolissima minoranza.

UNA GIORNATA DI DISCUSSIONI A MONTECITORIO

Le garanzie della libertà nella nuova Costituzione

Discorsi di Benvenuti, Froggio, Treves, Valiani e Mancini - Castelli-Avolio parla sulla legge comunale e provinciale - Stamane le interrogazioni su Dongo e sulle violenze ai deputati

Alle 16 di ieri si è ripresa la discussione delle disposizioni preliminari della Costituzione.

L'on. BENVENUTI (D. C.) ha proposto il seguente emendamento all'art. 5: « La Repubblica riconosce e garantisce l'autonomia, la libertà e la dignità della persona umana come fine ultimo naturale e inalienabile.

«Essa riconosce e garantisce nel limiti i diritti essenziali delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità di ciascun uomo ».

Se dà ragione sostenendo che esso vuol rappresentare la difesa dei diritti naturali, originari e inalienabili della persona umana. Tutti gli oratori hanno sofferto a proposito dell'articolo 5 che proclama il riconoscimento dei diritti sociali: ma la formulazione di questi nuovi diritti non deve sminuire o ridurre alla affermazione delle fondamentali libertà, che si trovano nelle classiche dichiarazioni dei diritti dell'uomo e che invece non corrispondono nell'art. 5.

Anzi, la storia dell'articolo dimostra che non si è voluto giungere ad un riconoscimento di questi diritti originari. In una sorta formulazione i diritti dell'uomo verrebbero sbiaditi e non riconosciuti, con una restrittiva limitazione dei diritti fondamentali di libertà. Non diritti rifiuta, ma concede acquisibile che le leggi limitando del garantismo possano arrivare fino le pieghe della Costituzione.

Ha votato con riserve l'onorevole Orlando chiedendo che con si è detto che con l'affermazione che la famiglia e una società naturale ed affermata che prima dello Stato esiste un diritto naturale, acquisito, del cittadino in cui lo Stato non può intervenire, e questo comprende la famiglia e la famiglia.

Non crede che l'Assemblea, di fronte al problema, debba temere un atteggiamento aggressivo. Occorre decidere se si deve ritenere che i diritti del l'uomo stato o meno acquisiti ed egli non può disporre

(L. L.) che si occupa diffusamente dell'articolo 4 che contiene la rinuncia dell'Italia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà dei popoli ed esclude che la Costituzione debba sancire il principio del non ricorso alla guerra come strumento di soluzione dei conflitti internazionali.

L'on. ASSENNATO (com.) parla per portare l'adesione del suo partito agli articoli 3 e 4 e per usare rispettosamente la parola « porci ». Alla fine del discorso l'on. Togliatti fa un gesto con gli occhiali.

Parla quindi l'on. FROGGIO (D. C.). Egli rileva che il popolo ha espresso chiaramente la sua volontà quando alla forma repubblicana e alla sostanza democratica del nuovo Stato italiano; e, se non si è avuta l'unanimità sulla prima, la si è avuta sulla seconda, perchè tutti i Partiti, indistintamente, si sono dichiarati democratici. Questa volontà è stata affermata nell'articolo 1 in cui si dichiara che l'Italia è una Repubblica democratica.

Osserva che la Costituente, che deve essere una costituente sociale, sorge in un momento particolare della storia del Paese, dopo un'interruzione della continuità della vita democratica del Paese; essa perciò deve fondare, anzichè sublimare. Non vi è stata però frattura nella volontà democratica italiana, come è confermato dalla presenza nell'Aula di vecchi rappresentanti della democrazia e di giovani.

(Continua in seconda pagina)

L'Inghilterra rinuncia al credito per i cereali di civili italiani

LONDRA, 17.

Il Governo britannico ha concesso l'Italia dal pagamento del debito contratto per i rifornimenti inviati come prima soccorso, e cioè derrate alimentari e mezzi varie fornite dalla Gran Bretagna per la popolazione civile

LA CRUDA REALTA' della situazione francese

I giornali tornati ad uscire ieri danno la misura dell'incertezza generale - Incognite sullo sviluppo degli avvenimenti - Possibilità di crisi - Il congresso dell'MRP

(Nostro servizio particolare)

PARIGI, 17.

La fine che sembra giustificata provvisoria del conflitto della stampa e della conseguente ripartizione dei quotidiani ha messo almeno i francesi davanti alla cruda realtà della situazione. Lo scandalo delle Prefetture di Polizia, l'avventura mussiana del raccoglitore di grano Jouhaux diventano militarismo, durante l'espansione al punto da essere considerato ogni come un agente Strasburgo, la scoperta di un complotto e di depositi di armi, il deficit di 40 miliardi di cui si è appreso il bilancio della Stato, la stretta all'interno conseguente per il ribasso dei prezzi: la possibilità di una crisi ministeriale da molti ritenuta imminente, l'incontro della Francia alla Conferenza di Mosca, la urgente necessità dei carburanti all'interno del paese, sono tutte le cose che la gran massa dei francesi ignorava e che ogni apprende brutalmente dai titoli lividi dei giornali che corrono a ruba.

La discussione che ripercuoteranno domani alla Assemblea e annuncia vivacissima allorchè Parleranno Ludell Pierre Cot, Jacques Duclos e altri oratori di spicco. L'atmosfera è carica di elettricità. Probabilmente Daladier si atterrà a ciò che promise nel suo discorso a Montpellier: la solidarietà ottiene e l'appoggio esterno dei ministri del partiti di governo pronunciarsi dall'imperialismo britannico. D'altra parte l'episodio di giornalisti bulgari di Francia come risposta alla espulsione delle Bulgaria da un giornalista francese è presentato dai comunisti come un'offesa alla libertà della Nazione.

L'ultra vivo parere dei giornali è dato dall'inizio del «Congresso di riflessione» dell'M.R.P. che si conclude oggi in modo completare dopo quattro giorni di discussione. Discussioni sulla dottrina del partito messa ormai a punto in ogni particolare. Le commissioni cercano un Ad esame del recente ch- porosa maniera che ondanno le provocazioni sempre più frequenti sull'una in cui è accusata la più stretta unione e chiede il rispetto della sovranità e libertà di parola dei deputati. Ma sarà molto difficile ottenere questo con la Camera legale? Lo vedremo domani appena si riunirà la discussione alla Assemblea. Oltre ai comunisti dovranno infatti parlare anche Maurice Schumann, Mutter dell'estrema destra e Pierre Dalle frazione radicale gaullista. Infatto si dichiarano le armi per le elezioni del Lussemburgo. I socialisti presenteranno la candidatura di Herbert, i comunisti quella di Henry Martel, l'U. D. P. proporrà Ernest Pezet e Paul Simon, e i radicali socialisti Mesmerville.

E sembra che questa settimana dunque ad avere la maggiore probabilità di successo anche perchè potrebbe ritornare intorno a sè molte correnti che si sono allontanate dal governo.

Notizie inesatte circa la legge sulla stampa

L'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio comunica:

« Qualche giornale ha pubblicato che lo schema del disegno di legge sulla stampa, formulato sulla base delle conclusioni e delle proposte della Commissione ministeriale competente di studiosi e di giornalisti e presentato all'ultimo Consiglio dei Ministri, verrebbe ritirato per essere sottoposto ad una rielaborazione.

Questa notizia è inesatta. Lo schema di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati per il seguito di competenza.

NEL VIVO DEL PROBLEMA IMMEDIATO DELLA GERMANIA

Molotov chiede la separazione delle zone inglese e americana

Il ministro sovietico propone un controllo a quattro della Ruhr - Nessuna decisione sulla partecipazione dell'Italia

MOSCA, 17.

Alla riunione di questa sera dei Ministri degli esteri, Molotov ha chiesto ufficialmente l'accordo per la Italia e sopratutto delle zone britannica e americana della Germania unite amministrative perchè costituiscano una vittima dell'accordo di Potsdam. Molotov ha chiesto inoltre che la Ruhr venga posta sotto il controllo comune degli Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Unione Sovietica. La fusione delle zone era già praticamente dai governi inglese e americano proprio sui principi sovietici a Potsdam, che la Germania avrebbe dovuto essere considerata come un unità economica.

Molotov ha anche chiesto che siano ristabiliti i rapporti diplomatici. I delegati russi hanno dichiarato di non voler sostenere il punto di vista che certi Paesi che Vishinsky ha chiesto se debbano essere presi in considerazione le richieste di Pesti ex membri — come la Romania, la Bulgaria e l'Italia — che abbiamo le loro forze accanto a quelle alleate. Nessun accordo è stato raggiunto su questi punti.

I giornali che discutono il trattato con l'Austria parlano fatto rilevare un inizio tentativo per raggiungere l'accordo su alcuni punti contenuti delle clausole militari del trattato di pace.

La nota italiana

— sia titolo sufficiente per partecipare alla soluzione di un problema vitale per l'avvenire europeo.

« D'altro lato il fatto che tra le parti essenziali del patto commerciale internazionale si evolve sempre verso la Germania, ci impone il dovere di far conoscere i pericoli che potrebbero sorgere dall'ignoranza della nostra situazione economica.

« Il Governo italiano è cosciente della necessità di pervenire, mediante misure dirette a un sistema di accordi internazionali, la sicurezza del mondo contro una ripresa dello spirito aggressivo ed oppressore che possa di nuovo soggiogare il popolo tedesco e minacciare di conseguenza la pace

IN TEMA DI PREVIDENZE

LA CASSA MALATTIE

Uno dei problemi più importanti che viene agitato da più parti, agli effetti di quella maggiore giustizia sociale che si chiede a tutti dei lavoratori in genere, è indubbiamente quello che riguarda la assistenza da dare alle Casse Malattia, perchè quelle risponda alle esigenze le quali sono sorte.

Problema certamente complesso, per alcuni aspetti, ma, a parer nostro, non tanto da impedire che ad esso sia data una soluzione soddisfacente, tale cioè da eliminare che cattivano così un po' grave male, impressione ad un numero di migliaia di effettivi, frutto di pensieri sinistri e non di preoccupazioni economiche, le quali sono ottimo, a poggio, sostegno di concetti troppo angusti, e personali, e tali che non vogliono certo che la soluzione di questa importante problema deve essere una necessaria previsione nel futuro, studio e un comportare coloro che devono investire la struttura di tutti istituti, anche quella di cui sopra.

Avvertiamo qui la nostra necessità, ai principi, alle tendenze ed ai fattori che si sono imposti, in questi ultimi tempi all'attenzione nostra e di coloro che al problema sopra accennato vogliono dalla una soluzione dalla quale i lavoratori abbiano a ritrarne, per sè e famiglieri i migliori benefici, benefici che è intuitivo,

DEMOCRAZIA CRISTIANA

L'inizio dei lavori del Consiglio Nazionale

L'Ufficio Stampa della Democrazia Cristiana comunica:

Stamane, 18 marzo, alle ore 9.30, in Roma, nella sede di Via Monterone 4, si riunisce il Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana. Il Consiglio, che provvederà i propri lavori anche nelle giornate del 19 e del 20 corrente, considererà il seguente ordine del giorno:

Relazione sulla situazione politica e sull'attività del Governo.

Relazione sull'attività del Gruppo parlamentare.

Relazione sull'attività del Partito.

Relazione sull'attività della Confederazione Generale del Lavoro.

Relazione sull'attività della Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti.

Relazione sull'attività della Confederazione Nazionale dell'Artigianato.

Relazione sull'attività della Confederazione Italiana dei Lavoratori.

Relazione sull'attività della Confederazione Nazionale dell'Industria.

Relazione sull'attività della Confederazione Nazionale dell'Agricoltura.

Relazione sull'attività della Confederazione Nazionale del Commercio

QUATTRO PAGINE

Roma, Domenica 23 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma - Via della Mercede, 9 - Tel. 67.941 - 67.942 - 67.943 — AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 437 - Tel. 61.721 - C.C. Post. 1/2655 — ABBONAMENTI: Per un anno L. 2.250 - Per un semestre L. 1.150 - Per un trimestre L. 600 — Spese in abbonamento post. Per l'estero il doppio — PUBBLICITA': Concessionario A. Manzoni e C. - Roma, Largo II Carli al Corso 435-A (tel. 61.081) - Milano, Via Agnello 18 e succ. — TARIFFE: Commerciali L. 40 - Necrologie L. 60 - Finanziari L. 70 - Legali e Cronaca L. 80 per ogni millimetro di altezza oltre tasse

UNA COPIA L. 10 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 70 — San Vittoriano

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

ARTICOLO PRIMO

In seno alla Commissione dei 75 a proposito dell'articolo 1. del Progetto di Costituzione si rivelarono contemporaneamente dei dissensi sulla forma, ed una uguale aspirazione nella sostanza. La preoccupazione comune fu quella di cercare una formula che qualificasse la Repubblica considerando le ormai secolari esigenze di libertà e a un tempo considerando anche le esigenze nuove del lavoro.

La proposta dell'on. Togliatti di definire l'Italia Repubblicana democratica dei lavoratori fu respinta. La proposta dell'on. Fabbri di definire la Repubblica fondata sulla partecipazione di tutti i «cittadini» all'organizzazione politica, economica e sociale fu pure respinta. Prevalse la proposta di definire l'Italia come Repubblica democratica, aggiungendo un capoverso per far risaltare che simile Repubblica era fondata sul lavoro e sulla partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale. Così risultò la formula dell'articolo 1. del Progetto, la quale lasciò scontente due minoranze, quella di sinistra, e quella di destra.

Nessuna meraviglia quindi che l'articolo 1. del Progetto sia stato sottoposto a parecchie critiche, rivelate dagli emendamenti proposti. L'insieme di essi rimprovera allo stesso di avere anche evitato che nuove ostilità si producessero contro la Repubblica a causa di una parola la quale — almeno in passato — è stata usata nelle dispute politiche in un significato tutto particolare.

Che la nostra dizione accolga la sostanza di quanto era contenuto nella formula proposta dalle sinistre è stato dimostrato dalle dichiarazioni dell'on. Togliatti per affermare che i comunisti piuttosto che la formula presentata dall'on. La Malfa avrebbero preferito — una volta non approvata la loro — votare per quella proposta da Fanfani e da altri. Questa formula, ho detto in sostanza l'on. Togliatti, mette l'accento su un fatto di ordine speciale (il lavoro) ed è quella che ha la più larga e più profonda portata.

L'art. 1. della Costituzione è nato. Esso afferma che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro; nelle prossime discussioni sugli articoli di materia economica bisognerà svolgere simile concetto, per poi, attraverso la legislazione normale e la pratica della vita politica, dimostrare che il 22 marzo 1947 i Costituenti italiani non hanno espresso un augurio impossibile, ma hanno affermato un proposito e dato vita ad una nuova realtà.

AMINTORE FANFANI

APPASSIONATA SEDUTA ALLA COSTITUENTE

Repubblica democratica fondata sul lavoro

L'emendamento Fanfani accolto integralmente - Una proposta dell'on. Amendola respinta su appello nominale - Lunga serie di votazioni - Un grande ed unanime applauso finale

La partecipazione dei deputati alla seduta pomeridiana di ieri ha battuto ogni precedente primato. Sette settori completamente pieni, mentre i due di destra si presentano meno vuoti del solito.

In ogni banco sono aperti il progetto di costituzione e il «bollettino» degli emendamenti: il bianco dei fogli ha preso il predominio sul rosso fondamentale degli altri giorni.

Il presidente TERRACINI, essendo esaurita la discussione sulle disposizioni generali, pone in discussione l'art. 1 che nel progetto dice:

«L'Italia è una Repubblica democratica.

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

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

L'on. Terracini osserva che su questo articolo sono stati presentati vari emendamenti. Ritiene che due di essi vadano discussi con precedenza sugli altri perchè sostitutivi del testo del progetto, quelli degli on.li CRISPO (Ds) e COPPA (U. Q). Il primo è assente e quindi il suo emendamento decade. Il secondo illustra il proprio, nel quale si afferma che lo Stato italiano ha ordinamento repubblicano, democratico, parlamentare, antitotalitario e che suo fondamento deve essere l'unità nazionale.

L'on. GRONCHI dichiara che il gruppo parlamentare democristiano voterà contro.

Si passa ai voti e l'emendamento è respinto.

Successivamente hanno la parola i presentatori di emendamenti che non sono stati ancora svolti.

L'on. FANFANI (D C.) dà ragione del seguente emendamento firmato anche dagli onorevoli Grassi, Moro, Tosato, Lo Presti, Bettiol, Bertone, Bubbio, Colitto, Cortese, Dominedò, Fuschini, Gronchi, Lucifero, Mastrojanni, Medi, Micheli, Pallastrelli, Pecoraro, Pignatari, Pignedoli, Rapelli, Rivera, Rodinò, Scelba, Spataro, Tesauro, Tupini, Valiante, Zaccagnini, Zanardi, Zerbi, Zotta:

«L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, che organizza e promuove le attività lavorative secondo giustizia per il conseguimento del benessere materiale e spirituale della società».

Egli dice che la formula proposta dalla Commissione dei 75 è stata da molti ritenuta insufficiente, perchè non dà la ragione per la quale l'Italia è una Repubblica democratica. Ora, la ragione è che il lavoro è la base della democrazia. Ma il lavoro non è solo un diritto, è anche un dovere, e quindi lo Stato deve organizzare e promuovere le attività lavorative secondo giustizia per il conseguimento del benessere materiale e spirituale della società.

Questa è la ragione per la quale l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavo

Roma, Martedì 25 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma - Via della Mercede, 9 - Tel. 67.341 - 67.342 - 67.343 — AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 327 - Tel. 61.709 — C.C. Post. 1/2650 — ABBONAMENTI: Per un anno L. 1.100 - Per un semestre L. 550 - Per un trimestre L. 300 — Per effettuare il cambio dell'indirizzo inviare anche l'importo in abbonamento postale. Per l'estero il doppio — PUBBLICITA': Concessionarie: A. Manzoni e C. - Roma, largo di Torre Argentina 11 - Tel. 61.709 - Milano, Via Agnello 18 e succ. — TARIFFE: Commerciali L. 40 - Necrologie L. 40 - Finanziarie L. 30 - Legali e Giudiziarie L. 60 per ogni millimetro di altezza, oltre tasse

UNA COPIA L. 8 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 71 — San Quirino

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

Nel 1924 Mussolini, duce in fieri, per strangolare la libertà diffamò anche De Gasperi.

Nel 1947 Finocchiaro Aprile, duce mancato del traffico della Sicilia allo straniero, ripete gli argomenti del «Popolo d'Italia».

Il cane torna al vomito, come dice la Scrittura.

DEMOCRAZIA LIBERTA' FRATELLANZA

L'Assemblea Costituente ha approvato il testo dei primi articoli della nuova Carta Costituzionale. Il loro contenuto è del più alto valore per l'avvenire del popolo italiano e merita di essere brevemente illustrato.

Sarebbe ingiusto lasciare al lettore l'impressione che a fondamento della Repubblica sia stato posto un compromesso ambiguo ed opportunistico di concezioni contrastanti: le espressioni larghissime giustificano assai prossime all'unanimità che i tre articoli hanno ottenuto nell'Assemblea, stanno a documentare una realtà ben diversa. I rappresentanti del popolo si sono già resi conto di avere un prezioso strumento comune da difendere: la riconquistata Libertà — di avere un comune credo politico da instaurare definitivamente: il metodo democratico; — di avere un fine ideale comune da realizzare: la redenzione dei diseredati.

L'art. 1, fissa il carattere essenziale della Repubblica italiana: essa è uno Stato democratico nel quale la sovranità «appartiene» al popolo che la esercita «nei limiti» della Costituzione.

In questa formula sono compresi i caratteri essenziali di un regime di autogoverno popolare: il che significa che i diritti del lungo travaglio politico-costituzionale, che hanno costituito l'essenza della gloria delle rivoluzioni democratico e dissanguate nel secolo, sono scrupolosamente salvaguardati alla Costituzione dell'Italia Repubblicana. Si è voluto esplicitamente precisare che la sovranità «appartiene al popolo» e non quasi a dare il senso della «proprietà» del potere politico di cui ogni cittadino è partecipe. Ogni Governo che impedisca l'esercizio di questa sovranità sarebbe illegittimo.

La sovranità popolare non è assoluta, ma trova il suo limite nella Costituzione, la quale, a sua volta, è il risultato di un accordo tra le forze politiche che hanno dato vita alla Repubblica. Ma la Costituzione non è un documento statico, ma dinamico, in quanto prevede la sua evoluzione nel tempo, attraverso il metodo democratico.

Questo metodo è la garanzia della libertà di tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, di lingua, di razza, di condizioni sociali, di religioni e di opinioni politiche hanno pari dignità sociale e sono uguali dinanzi alla legge.

La Repubblica chiama quindi tutti gli italiani a raccolta: tutti sono cittadini, nessuno potrà essere sottoposto ad oppressione alcuna né politica né spirituale, a nessuno potranno essere create condizioni di inferiorità per ragioni di opinione ma tutti, di tutte le condizioni sociali, sono chiamati ad un cimento sacro ed altissimo: creare una Italia nella quale nessun cittadino sia economicamente abbandonato nella morsa del bisogno, un'Italia di uomini liberi nel senso più completo della parola, un'Italia senza proletari e senza diseredati.

Questa nuova concezione dello Stato e del suo compito può veramente rappresentare un nuovo punto di partenza per la storia del mondo. Non più lo Stato come fine a se stesso, ma lo Stato come mezzo per la elevazione della persona umana: quelle limitazioni di fatto alla libertà e all'uguaglianza dei cittadini che hanno un qui prodotto come conseguenza una scarsa partecipazione delle classi proletarie alla vita politica e sociale del Paese saranno rimosse con una legislazione tecnicamente adeguata, e praticamente costruttiva.

E' qui importato come impegno sacro per l'Italia di domani il problema della redenzione delle classi proletarie.

Lo stesso articolo 3 conclude il quadro nel nostro nuovo edificio Costituzionale, laddove è dichiarato in termini perentori che tutti i cittadini

Roma, Mercoledì 26 Marzo 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma — Via della Mercede, 9 — Tel. 67 361 - 67 362 - 67 363 — AMMINISTRAZIONE: Corso Umberto 437, Tel. 61 787 — Conto Posta: 1/7903 — ABBONAMENTI: Per un anno L. 1.200 — Per un semestre L. 600 — Per l'estero il doppio — PUBBLICITÀ: Concessionario A. Manzoni e C. - Roma, Largo II. Cacciatori, 46 - Tel. 61 709 - Milano, Via Agnello 12 e succ. — TARIFFE: Commerciali L. 10 - Necrologie L. 10 - Finanziari L. 15 - Legali e Giudiziari L. 8 per ogni millimetro di altezza oltre tasse

UNA COPIA L. 8 (copie arretrate il doppio)

Anno IV - N. 72 — Sant'Emanuele

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

Senza la fede, senza la morale evangelica le Nazioni non si salvano, siano o non siano socialiste.

DE GASPERI

CONCLUSIONE DI UN APPASSIONATO DIBATTITO

La garanzia dei Patti Lateranensi sancita nella nuova Costituzione

I lavori si sono protratti fino all'1,30 - Il pensiero coerente della Democrazia Cristiana precisato in una dichiarazione dell'on. De Gasperi Nenni contrario in nome del laicismo - I motivi del voto favorevole dei comunisti in un discorso di Togliatti - Il blocco massonico e il gruppo dei saragattiani si allineano coi socialisti - L'appello nominale dà una maggioranza favorevole di 100 voti al testo definitivo dell'articolo

L'articolo sette

Gli emendamenti all'articolo cinque, divenuto sette, hanno fornito ieri il destro a altre dichiarazioni.

L'on. Della Seta si è preoccupato della libertà, eguaglianza e giustizia religiosa, ritenendo a considerare che straniero ci guarda. — Se straniero ci guarda, vede in Italia, paese cattolico senza a cui vive il Papa, protestanti e gli ebrei godono d'una posizione molto più aperta che non i cattolici nei paesi protestanti (Scandinavia, Inghilterra, ecc.), dove il cattolico non potrebbe diventare capo dello Stato, come in Italia un ebreo un protestante può aspirare più alte cariche.

L'on. Lami Starnuti per il Gruppo PSLI, ha fatto in campo la libertà di coscienza e la poca religiosità che sarebbero compromesse dalla... Costituzione.

Ha chiesto la garanzia di tutti i pensieri e tutte le fedi. Ma quale pensiero e quale fede potrebbero giustificare il rifiuto di giurare il solo: ma esso luce e vividus.

All'on. Bosoni è parso che nessuno di nessun partito vorrebbe sopprimere quei Patti, con cui fu messo fine alla Questione romana. Formalmente nessuno: ma che cosa ne resterebbe se il laicismo nemismo prevalesse?

Bisogna essere estranei alla psicologia — e diremmo persino alla geografia — dell'Italia per non capire che non si può ignorare la Chiesa in Italia: quella Chiesa che in gran parte s'identifica col popolo italiano.

Ciò è stato capito dall'onorevole Togliatti, che ha ricordato precise affermazioni del suo Partito secondo cui è considerata definitiva la soluzione della Questione romana e il Concordato è riguardato come patto bilaterale, legato al Trattato.

Solo che l'on. Togliatti ha ricordato la frase «l'uomo della Provvidenza», che Pio XI non pronunciò. Di questo altre volte — è la malattia della commissione. E' un'idea cristiana divenuta folle. Che cosa vieta che rinsavisca?

Comunque, siamo sul terreno politico. Nenni dice: «Pallitique d'abord», e invece mette in testa a tutto i suoi schemi; Togliatti mette sopra gli schemi l'interesse politico.

Questa è politica. E noi siamo a Montecitorio, non per imporre idee paleocristiche, ma per servire il popolo vivo, d'oggi.

Il voto dell'articolo sette avrà un'importanza enorme nella storia della democrazia italiana, per l'unità del popolo.

IGINO GIORDANI

Le due sedute

L'attesissima discussione sull'articolo 7, quinto del progetto di costituzione, ha avuto inizio nel pomeriggio di ieri. L'aula è enormemente affollata, le tribune della stampa e del pubblico stipate.

Il Presidente dichiara aperta la discussione sull'articolo, così formulato dalla Commissione:

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

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

Il Presidente dichiara aperta la discussione generale.

L'on. BOSONI (D. C.) dice che il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa è stato risolto dai Patti Lateranensi, che hanno posto fine alla secolare questione romana. Ora si tratta di sapere se questi Patti debbano essere inseriti nella Costituzione. Egli ritiene che ciò sia necessario, perchè in caso non si richiamano i trattati stipulati con altri Stati e perchè pericoloso porre a discussione il Trattato del Laterano nella parte che valse a risolvere la questione romana. Includere i Patti significherebbe limitare la sovranità dello Stato.

Respingere gli accordi del 1929 non significa respingere l'idea di un Concordato. L'esame conciliale sembrerebbe che il suo emendamento miri ad abolire privilegi strappati allo Stato italiano quando era dominato da un pugno di avventurieri».

Dopo la risposta dell'on. GABRIELLI a un proprio emendamento, parla l'on. BASSO (P. S. I.) che difende la formula proposta da lui e dal suo gruppo, dicendo che essa soddisfa in pieno la richiesta democristiana di una garanzia di indipendenza della Chiesa e la garanzia costituzionale del rispetto della disciplina concordataria nei rapporti tra Stato e Chiesa. Il richiamo richiesto dai Patti nella Costituzione nulla muterebbe alla volontà di mantenere la pace religiosa, naturale nella coscienza popolare attraverso decenni. Riflessione auspicabile in questa materia un voto unanime dell'Assemblea, unita nel ricordo di don Minzoni, di Amendola, di Matteotti.

L'on. PATRICOLO (U. Q.) pare convinto che l'articolo 5 sia frutto di un compromesso e che la sua dizione sia insufficiente ad evitare eventuali contrasti tra Chiesa e Stato. Il Trattato a suo avviso non può trovar posto in questa sede, ma nell'art. 76, dove si parla di Trattati che lo Stato italiano può stipulare con gli Stati stranieri; nell'art. 5 deve essere richiamato solo il Concordato.

L'on. PAJETTA Giuliano (P. C. I.) afferma che i rapporti tra Stato e Chiesa debbono essere regolati per legge quando necessario. Chiede la tutela dei diritti delle minoranze religiose.

Dopo brevi interventi degli on.li LUCIFERO (Lib.) e ORILLI (P. S. L. I.) il Presidente TERRACINI traccia un riassunto del dibattito, dando degli emendamenti da porre in votazione, proponendo di esaminarli raggruppandoli comma per comma contrapponendo i testi sostitutivi a quelli della Commissione, Consiglia di effettuare le dichiarazioni di voto tutte insieme

Parla De Gasperi

Prende quindi la parola l'onorevole DE GASPERI.

Dapprima un largo sunto del suo discorso.

Passando a questo voto — egli dice — l'elemento più sicuro della nostra decisione è certo legato alla nostra personale concezione della vita. Ma scritto Dostojewski che la questione cruciale è di sapere se la nostra epoca politicista possa credere che Cristo, il profeta galileo, risorto in una lontana provincia ignorata dagli uomini di governo e dagli storici dell'antica Roma, fu veramente il Cristo che nutrì all'intima coscienza, e accettò, attraverso il martirio, la sua missione di redenzione?

Ebbene, io credo che questa domanda, che ha dominato tutta la vita di Dostojewski, sia ancora sempre viva nella coscienza della cristianità. Ma credo che la risposta non possa essere data dalla politica, ma dalla coscienza religiosa.

*Ho detto che la politica non può dare la risposta a questa domanda. Ma non posso tacere che, se la politica non può dare la risposta, essa può tuttavia contribuire a creare le condizioni esteriori per una più facile risposta

QUATTRO PAGINE — LIRE DIECI

Roma, Domenica 11 maggio 1947

DIREZIONE E REDAZIONE: Roma, Via della Mercede, ... Tel. 67 500 - 67 501 - 67 502 — AMMINISTRAZIONE: Conto Corrente Postale 1/5000 — ABBONAMENTI: Per un anno L. 2.200 — Per un semestre L. 1.150 — Per un trimestre L. 600 — Spediz. in abbonamento postale — Per l'estero il doppio — PUBBLICITÀ: Concessionaria A. Manzoni & C. - Roma, Largo S. Carlo al Corso 420-A (tel. 61.709) - Milano, Via Rugabella 12 - (tel. ...) — TARIFFE: Commerciali L. 30 - Necrologie L. 50 - Finanziarie L. 70 - Legali e Giudiziarie L. 60 per ogni millimetro di altezza oltre tasse

UNA COPIA L. 10 (copie arretrate il doppio)

Anno IV — N. 110 — S. Mamerto

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

Gli importanti provvedimenti ispirati al criterio della solidarietà sociale e la libertà del Sindacato sanciti ieri nella nuova Costituzione formano i pilastri su cui va sorgendo il nuovo stato democratico fondato sul lavoro.

CINQUE ARTICOLI APPROVATI DALLA COSTITUENTE

Il sindacato s'inquadra democraticamente nei nuovi ordinamenti della Repubblica

Le organizzazioni sindacali registrate hanno personalità giuridica - L'obbligatorietà dei contratti collettivi - La tutela del lavoro dei minori di anni ventuno - I problemi dell'assistenza verso i lavoratori d'ambo i sessi - L'adempimento della sua essenziale funzione familiare garantito alla donna lavoratrice - L'assicurazione di un'adeguata protezione alla madre e al bambino

Valore di un riconoscimento

La Costituente nella sua seduta di ieri ha riaffermato il vincolo suo orientamento democratico e la sua ferma volontà di servire la causa dei lavoratori. L'art. 39 della Costituzione oggettivare definitivamente la concezione liberale scaturita dalla rivoluzione dell'89 secondo cui i lavoratori dovevano considerarsi alla mercè delle categorie economicamente di loro più forti. Il Sindacato entra vele spiegate nell'ordinamento giuridico dello Stato. Nè si dica che tale conquista già era nella legislazione italiana ad opera del fascismo. Il I comma dell'articolo 39 distingue in modo inequivocabile la costituzione repubblicana dalle leggi corporative del fascismo. Quelle costituivano un aperto trionfo del totalitarismo e del monopolio: la repubblica afferma invece apertamente il carattere libero della organizzazione sindacale, nè si ritenersi un'affermazione ovvia, chè tutto lo spirito della nuova costituzione, garantisce la sincerità e la superità delle affermazioni fatte. E la libertà non è soltanto del lavoratore, ma lo è anche per il sindacato come organizzazione, infrastrutturale dalla prova dei fatti e se mai vi fosse chi pensasse di farsene strumento per raggiungere mete e miti rivoluzionari, sarà certamente destinato alle più amare delusioni, chè il proletariato italiano ha in sè tali riserve di equilibrio e buon senso da essere in grado di svincolarsi da ogni impegno che non sia quello della difesa dei suoi specifici interessi.

L'affermazione della libertà sindacale può avere fatto sorgere la segreta speranza nei ceti interessati che una porta è aperta al deliberato frazionamento dei lavoratori. Speranza vana: l'aver affermato la libertà sindacale non significa che si sia perduto di vista la essenzialità del concetto unitario. Infatti, la Costituzione prevede, in ogni caso, la contrattazione dei patti collettivi su basi unitarie cioè a dire la libertà, non deve significare indebolimento della classe lavoratrice. Affermazione importante è altresì quella concernente la obbligatorietà del contratto collettivo per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. Per quella parte di lavoratori, che anche oggi trovasi ai margini della... Esso è del resto già sancito nel Concordato di cui fa riferimento l'art. 7 e con speciale ed espressa menzione dei riposi durante le festività religiose. Nel titolo III, e precisamente in quello articolo, la precisato l'on. Ghidini, la Costituzione tende ad affermare la non rinunciabilità al riposo settimanale. In seguito a questi chiarimenti l'on. Meda ha ritirato l'emendamento proposto.

Portanto l'articolo passa nel testo del progetto con l'aggiunta del comma: «La durata della giornata lavorativa è stabilita dalla legge».

L'art. 2 bis, che viene esaminato subito dopo, è del seguente tenore nel suo testo definitivo:

«La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

«La Repubblica tutela il lavoro dei minori di anni 21 con speciali norme di legge e garantisce loro, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione».

Esso è composto da un primo comma proposto dagli onorevoli CINGOLANI, TAVIANI, MORO, MEDE ed altri democristiani.

Passando all'art. 23, riferentesi alla donna, prendono la parola numerosi deputati per la svolgimento dei loro emendamenti.

FEDERICI MARIA dà lettura dei seguenti emendamenti:

«La donna ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.

Il discorso dell'on. Federici

«Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino un'adeguata protezione».

«I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

«Gli istituti ed i minorati hanno diritto all'educazione ed allo avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

Dopo un intervento di FOA (Az.) la seduta è rinviata al pomeriggio.

Alla ripresa parlano CAMANGI (Resp.), DE MARIA (D.C.) che illustra una sua proposta atta ad accompagnare maggiormente l'obbligo dello Stato di assicurare l'assistenza sanitaria, ZOCCARINI (Resp.), RODINO' M. (U.Q.), MAZZEI (PSI), CONDORELLI (PLI). A tutti risponde GHIDINI per la Commissione, dichiarando di accettare l'emendamento di Moro, Taviani, Leoni, Tupini e Geronimo.

Dopo alcune dichiarazioni di voto tra cui una di DOMINEDO', che dice che il gruppo democristiano voterà a favore dell'emendamento accettato dalla Commissione e contro tutti gli altri, le votazioni, comma per comma, approvano questo testo:

Si passa quindi all'art. 24, il cui testo nel progetto dice:

«L'organizzazione sindacale è libera.

«Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge.

«I sindacati registrati hanno personalità giuridica.

«Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

Illustrano emendamenti GABRIELI (D. C.), DOMINEDO' (D. C.), MAZZEI (Rep), STOCCHI (D. C.), MORTATI (D. C.), BENVENUTI (D. C.). Gli ultimi due, nel proporre che il riconoscimento dei sindacati sia condizionato al loro ordinamento democratico, rilevano l'importanza e il significato di questo requisito. In particolare BENVENUTI ricorda che il contenuto democratico dei sindacati è il punto che maggiormente distingue il sindacalismo dei paesi democratici da quello delle nazioni totalitarie. Il fascismo sanciva la nomina dall'alto dei dirigenti sindacali. È bisogna non lasciare una breccia aperta ad una legislazione di tipo fascista. E gli la necessità di stabilire il principio dell'elettività di tutte le cariche sindacali. E particolarmente per questo consette che venga mi suoi emendamenti.

L'emendamento Benvenuti

Dopo un lungo intervento di GHIDINI, vari presentatori rimangono alle proprie proposte e poi il Presidente annuncia che Benvenuti, Taviani, Caiati, Bitossi, Micheli, Di Vittorio ed altri, hanno concordato un emendamento derivato da quello di Benvenuti. La nuova proposta dice:

Dopo il secondo comma dell'art. 39 aggiungere:

«È condizione per la registrazione che essi sanciscano nel loro Statuti un ordinamento interno democratico».

L'onorevole TERRACINI pone quindi in votazione il primo e il secondo comma dell'articolo, che vengono approvati. Anche l'emendamento aggiuntivo di Benvenuti e degli altri, e successivamente il terzo comma vengono accolti.

Si deve quindi votare su un emendamento Gabrieli all'ultimo comma, al quale si presentatore ha rinunciato ma che è stato fatto proprio da FABBRI (Mon.). La proposta nella quale si afferma che «le facoltà per la stipulazione e i limiti di efficacia dei contratti collettivi sono stabiliti dalla legge», è difesa dal subentrante, il quale dice che il testo della Commissione gli appare equivoco perchè parla di una rappresentanza unitaria ciò che sociale il principio della pe... sindacale giuridica, la quale

La Costituzione per le lavoratrici

Sostenitrice del salario familiare, cioè del salario commisurato ai membri della famiglia e ai bisogni di una vita dignitosa di tutti i membri della famiglia e ai bisogni di essa, la Democrazia Cristiana non perde di vista la realtà del mondo del lavoro, e in attesa di tempi migliori si è adoperata affinchè nella nuova Costituzione, fosse convenientemente tutelata la lavoratrice madre.

Nell'accordo più completo e, vorrei aggiungere, nella piena consapevolezza di essere in funzione di riparatori di una delle più gravi e dolorose ingiustizie, quanti facevamo parte della terza sottocommissione formulammo la prima parte dell'articolo 32, in cui si afferma che la donna lavoratrice ha gli stessi diritti, e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.

Ma fummo noi di parte democristiana a formulare il secondo comma dell'articolo 32, per stabilire nel modo più esplicito che le condizioni di lavoro devono consentire alla donna l'adempimento della essenziale funzione familiare.

Con questa espressione noi volemmo indicare al legislatore ordinario, e a quanti attenderanno nel futuro alla regolamentazione della materia attinente alle condizioni e all'igiene del lavoro, una norma dettata dalla premurosione che per la famiglia, e quindi per la società, la donna displega, nella sua essenziale funzione, una somma tale di preziose energie che lo sforzo lavorativo, al quale la donna, oggi, non può sottrarsi, non deve in nessun modo infiacchire, compromettere e impoverire.

Il regolamento interno del... la fabbrica, gli orari di lavoro, i permessi e i congedi debbono tener conto di questa esigenza, perchè non è... maternità diminuito da... di lavoro prima che ma... dre. C'è inoltre il diritto dei figli della lavoratrice di essere non solo allevati ma cre... istruiti; curati educati dalla madre, che in questa funzione è insostituibile per quel tanto di personale, di intimo e di santo che ogni madre dona non solo alla vita fisica ma anche a quella morale e spirituale del proprio bambino.

Tuttavia l'articolo non ci pareva, e non era, completo. Rimaneva escluso un altro aspetto della tutela della madre lavoratrice, rimaneva poco sottolineata, per la madre, la necessità che le condizioni di lavoro non fossero negative nei confronti della tutela igienico-profilattica della lavoratrice gestante, puerpera e nutrice. Occorreva, a nostro avviso, che questa materia, entrata a far parte della legislazione protettiva del lavoro, ma ancora sconosciuta praticamente negli ambienti di lavoro, venisse sollevata dagli insufficienti regolamenti alla solenne dignità della carta costituzionale. Per questo motivo, abbiamo proposto che il secondo comma affermasse che le condizioni di lavoro debbono consentire il sano adempimento della funzione materna.

Noi abbiamo così pensato alle donne addette alle lavorazioni a rischio tossico o infettante per l'uso di materiali come il piombo, il mercurio, il benzolo e il tabacco; alle donne che lavorano in condizioni ambientali di insalubrità; alle mondine, alle raccoglitrici di olive che soffrono gravi conseguenze per l'atteggiamento contro del lavoro; abbiamo tenuto presente la necessità che le condizioni di lavoro siano sempre adeguate alle esigenze di particolari condizioni o stati fisici (dalla gestazione alle forme varie di esaurimento) e ammettano la possibilità di trasferimenti temporanei o definitivi.

LA SITUAZIONE POLITICA

Domani: Consiglio dei Ministri
Martedì: dichiarazioni alla Camera

Ancora un'intensa giornata di colloqui ed incontri - Brevi dichiarazioni dell'onorevole De Gasperi dopo i colloqui esplorativi con i vari esponenti dei partiti

La situazione politica in relazione alle prossime dichiarazioni del Governo alla Costituente, è stata anche ieri oggetto di intenso esame da parte di uomini politici e gruppi parlamentari. Riunioni e colloqui per tutta la giornata, a Palazzo Giustiniani, al Viminale e a Montecitorio.

Il Presidente del Consiglio, on. De Gasperi, ha iniziato la sua giornata ricevendo a Palazzo Giustiniani per riferire al Capo dello Stato, on. De Nicola, sulla situazione della crisi e sugli sviluppi che essa ha avuto nelle ultime ore.

Successivamente il Presidente del Consiglio ha ricevuto nella sua abitazione di via Cernaia gli onorevoli Saragat, Nenni, Pacciardi, Romita, Lussu, Bonomi, Tupini, Scelba, Piccioni, Taviani, Togni, Gronchi, Micheli, Rodinò, Bitossi, Cappi, Cingolani, Bertone, Fanfani, Moro, Gonella, Pella, Corbellini, Segni, Rubinacci, Mancini, Ruini, Grassi, Gullo, Scoccimarro, Amendola, Longo, Terracini, Togliatti, Nitti, Sforza, Croce, Orlando, Labriola, Conti, Molè, Casati, Facchinetti, Lussu, Parri, Ferrari, Calamandrei, Bonomi, Ivanoe, Bonomi, Paolo, Ciccolungo, Lombardi, Valiani, Foa, Basso, Lizzadri, Zagari, Mazzei, Cevolotto, Codacci Pisanelli, Condorelli, Persico, Bozzi, Martino, Gaetano, Martino, Enrico, Corsanego, Ferreri, Bertola, Bertini, Bubbio, Cavallotti, Cianca, Colitto, Cotellessa, Cremaschi Carlo, Cremaschi Olindo, Cuttitta, Dominedò, Fabbri, Fietta, Gabrieli, Gasparotto, Gatti, Gervasi, Gortani, Grieco, Jacini, Lami Starnuti, Leone Giovanni, Lizier, Macrelli, Maffioli, Mannironi, Marinaro, Martinelli, Mastino Pietro, Mastrojanni, Merlin Umberto, Micheli, Molinelli, Montagnana, Montalbano, Nasi, Nobile, Pallastrelli, Pecoraro, Perassi, Persico, Pesenti, Piemonte, Pignatelli, Pignatone, Pino, Pistoia, Preti, Proia, Quarello, Rapelli, Reale Eugenio, Reale Oronzo, Rescigno, Ricci Giuseppe, Ricci Mario, Rivera, Rodi, Rossi Paolo, Rossi Maria Maddalena, Rossi Mario, Rubilli, Ruggiero, Russo Perez, Russo Salvatore, Sacco, Salerno, Sampietro Umberto, Sansone, Santi, Scalfaro, Scelba, Schiavetti, Schiratti, Scoca, Scotti Alessandro, Scotti Francesco, Sereni, Silipo, Simonini, Spallicci, Spano, Stampacchia, Tambroni, Tarozzi, Tega, Terranova, Tessitori, Titomanlio Vittoria, Tomba, Tonello, Tosato, Treves, Tumminelli, Turchi, Valenti, Valmarana, Vanoni, Varvaro, Vernocchi, Viale, Vicentini, Vigorelli, Villabruna, Villani, Zaccagnini, Zanardi, Zanfagnini, Zerbi, Zotta.

Dopo questi colloqui, l'on. De Gasperi ha fatto le seguenti dichiarazioni:

«Ho ricevuto oggi i rappresentanti dei partiti che hanno collaborato nel Governo dimissionario e ho esposto loro il risultato delle mie consultazioni. Ho ricevuto anche i rappresentanti di altri partiti che non hanno collaborato nel Governo dimissionario. Domani mattina mi recherò dal Capo dello Stato per riferirgli sulle mie consultazioni e per sciogliere la riserva. Martedì mi presenterò alla Camera per le dichiarazioni del Governo».

Congedo dei militari classe 1924 dell'Aeronautica

L'Ufficio Stampa del Ministero della Difesa - Aeronautica - comunica:

«I militari dell'Aeronautica della classe 1924, che iniziarono il servizio di leva in data 1. maggio 1946, saranno posti in congedo durante il periodo... dal 15 maggio al 15 giugno p. v. rispettivamente a comandi della 1., 2. e 3. Zona Aerea Territoriale.

Anno IV - N. 300 S. Vittoria

UNA COPIA L. 10 Roma, Martedì 23 Dicembre 1947

Abbonamenti 1948 Abbonamenti

Anno Semestre Trimestre
Per tutti i territori nazionali L. 3000 1600 850

A chi invierà subito l'importo dell'abbonamento per l'anno 1948 sarà spedito GRATUITAMENTE il giornale fino al 31 DICEMBRE 1947

Spedire vaglia postale o assegno bancario all'Amm. de «Il Popolo», Corso U. 327 e versare l'importo al c/c postale N. 1/3801

IL POPOLO

GIORNALE DEL MATTINO

Abbonamenti 1948 Abbonamenti

Anno Semestre Trimestre
Per tutti i territori nazionali L. 3000 1600 850

A chi invierà subito l'importo dell'abbonamento per l'anno 1948 sarà spedito GRATUITAMENTE il giornale fino al 31 DICEMBRE 1947

Spedire vaglia postale o assegno bancario all'Amm. de «Il Popolo», Corso U. 327 e versare l'importo al c/c postale N. 1/3801

A MONTECITORIO IERI SI E' APERTA UNA PAGINA DI STORIA

Approvata la Carta Costituzionale del nuovo Risorgimento Italiano

La solenne seduta - Il testo sanzionato a scrutinio segreto con 453 voti favorevoli
I discorsi di Terracini, De Gasperi e Orlando - Il messaggio dell'on. De Nicola

Un lavoro compiuto

Cosa pensare del testo costituzionale, letto approvato? A me pare che si possa rispondere così: il testo costituzionale presenta indubbiamente qua e là lacune, ridondanze e disarmonie; e tuttavia queste deficienze — spiegabili per le condizioni peculiari nelle quali si è svolto il lavoro della Commissione e quello dell'Assemblea — non infirmano quel giudizio positivo che può e deve essere dato se si considera lo edificio costituzionale nel suo insieme e se si mettono in debita luce le linee essenziali e caratteristiche della sua architettonica.

Si può dire con tutta obiettività: questo edificio costituzionale è caratterizzato da un «motivo architettonico» fondamentale che lo ispira e che dà organicità a tutte le parti di cui esso consta; si tratta, davvero, di un organismo animato in tutte le sue parti da una idea madre che lo articola e lo finalizza.

Quale?

La risposta è data dall'articolo 2: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Ecco il motivo fondamentale che ispira tutta la Costituzione: quello del «primato» del lavoro: è il lavoro il fondamento della struttura sociale e giuridica della Repubblica ed attorno al diritto al lavoro, come a loro centro, gravitano tutte le norme relative ai rapporti economici (art. 35 e segg.). La Costituzione, cioè, suppone una innovazione profonda, di base, nella struttura sociale del paese e si presenta, quindi, come lo strumento aggiornato di questo rinnovamento. La persona umana — e le comunità in cui essa si esprime — non è adeguatamente intesa (e ne è quindi indebolita la sua essenziale libertà) senza questa costruzione di giustizia che è l'altro inalienabile aspetto della libertà. Costituzione essenzialmente sociale, quindi; costituzione, cioè, storicamente ambientata, proiettata verso l'avvenire: costituzione «di centro» perchè è equidistante dalle intrinseche deficienze dell'individualismo e dello statalismo.

I difetti, come ho detto, non mancano: non mancano le lacune: purtroppo manca quel delicato ancoraggio anche esteriore a Dio che avrebbe dato alla Costituzione un sigillo di luce: ma tutte queste deficienze non infirmano il giudizio positivo: si tratta di una Costituzione buona, che ha un'idea intrinsecamente cristiana che la ispira, che è organica nel suo insieme e che per la sua sensibilità storica e la sua stessa struttura sistematica costituisce un apporto degno di rilievo nella storia delle esperienze costituzionali remote e vicine.

GIORGIO LA PIRA

La 347ª seduta

La 347 seduta dell'Assemblea Costituente — ultima della sua attività normale — ha inizio alle 15.30.

Il Presidente, on. Terracini, ha ricordato la violazione avvenuta con un sanguinoso attentato alla memoria dei Caduti nella lotta di liberazione e impegnando alle fortune della Repubblica democratica italiana, libera, partita ed indipendente.

L'on. TERRACINI dà quindi lettura del seguente messaggio del Presidente della Repubblica:

«*La ringrazio vivamente, illustre Presidente, di avermi comunicato con cortese sollecitudine l'approvazione della Costituzione della Repubblica Italiana.*

«*Il mio pensiero reverente e devoto, si rivolge in questo momento di sincera commozione, all'Assemblea Costituente, che — sotto la Sua incomparabile e indimenticabile Presidenza — ha compiuto un lavoro di cui gli storici daranno certamente un giudizio sereno, che onorerà il nostro Paese, per la profondità delle indagini compiute, per l'altezza dei dibattiti svoltisi, per lo spirito di conciliazione costantemente esercitato sulla ricerca delle soluzioni più democratiche e nella formulazione rigorosamente tecnica dei principi fondamentali e delle specifiche norme costituzionali — e all'Italia nostra, amata e martoriata, che dalle sventure sofferte e dai sacrifici affrontati saprà trarre vigore nuova vita, nella concordia degli intenti e delle opere dei suoi figli, le energie necessarie per il suo sicuro avvenire, offrendo al mondo un nuovo esempio di fraternità e di giustizia, anche l'Europa e il mondo riconosceranno nella nuova Repubblica, unita nella libertà e nella democrazia, la degna erede e continuatrice della sua civiltà millenaria e universale. (Vivissimi, prolungati applausi).*

Intervento Orlando

L'ultimo intervento è quello di Vittorio Emanuele Orlando, che definisce «mesi d'oro — come decano della Vita parlamentare italiana — aver aperto i lavori della Costituente. Piuttosto che decano, egli si definisce addirittura un «cadavere», e l'estremo rappresentante delle tre generazioni che fecero l'Italia»: come tale, sente di poter pronunziare un giudizio sulla nuova Carta costituzionale della Repubblica, e dichiara che l'Assemblea può essere fiera del lavoro compiuto. La nuova Costituzione apre la strada alle maggiori conquiste della civiltà e della democrazia: tutti gli italiani dovranno rispettarla ed osservarla fedelmente, perchè — aggiunge — «io non so concepire nessuna democrazia e nessuna libertà che non sia fondata sul rispetto delle leggi».

Orlando invia un commosso saluto ad Enrico De Nicola, primo Presidente della Repubblica che si può augurare che tutti i suoi successori siano degni di succedergli, e ringrazia l'onorevole Terracini per l'abilità con cui ha diretto i lavori dell'Assemblea. Siamo — continua Vittorio Emanuele Orlando — alla vigilia del centenario del Risorgimento, e il fatto che l'Italia possa festeggiarlo con questa nuova Costituzione significa che essa ha ormai superato tutte le sventure e le ingiustizie sofferte. Il venerando uomo di Stato termina il suo discorso con un'appassionata attestazione di amore all'Italia: la coscienza dei popoli — osserva — si va orientando verso forme di convivenza superiori, ma il sentimento della Patria non potrà mai cancellarsi. «Quali che siano gli eventi futuri ai quali voi giovani potrete assistere — termina — voi continuerete a scrivere profondamente italiani, come questo vecchio che ora vi parla. Ed è in questo pensiero che io concludo: viva l'Italia! Dio salvi l'Italia!».

Un applauso unanime saluta le nobili parole di Orlando, attorno al quale si stringono molti colleghi per dirgli la loro ammirazione. Poi, la procedura parlamentare riafferma i suoi diritti: poichè siamo all'ultima seduta dell'Assemblea, bisogna subito leggere ed approvare il verbale. Ordinaria amministrazione, ma l'atmosfera di solennità non si affievolisce per questo, nè per l'affettuoso applauso che i deputati rivolgono a Terracini e questi risponde loro dopo l'annuncio che la seduta è tolta. Sono le 19.30.

Gli ultimi dibattiti

Nella seduta antimeridiana dopo l'approvazione di un ordine del giorno presentato dai democristiani DE MARIA e DOMINEDO che auspica l'intervento del Governo per il rimpatrio degli italiani ancora trattenuti all'estero — l'on. BUINI interpella sull'opera del Comitato di coordinamento e Tupini — affermando che la sua proposta si ripresenterà di nuovo — invita gli studiosi a nuovi motivi di unità degli spiriti, non certo di provocare scissioni, poi Nitti interviene sul dissidio con esposizione del suo pensiero della divinità non divisibile ispirante con... [illegible] ... [illegible] ... [illegible]

Stampato in digitale dal CRD della Camera dei deputati.
Servizio per il Patrimonio e la gestione amministrativa