

[Sez. Lavori costituenti. Segn. 2.]

Discussione in sintesi di alcuni articoli della Costituzione in sede di Assemblea costituzionale.

da V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura), *La Costituzione italiana, illustrata con i lavori preparatori*, Arnoldo Mondadori editore, Milano 1976.

PRINCIPI FONDAMENTALI

**Art. 1. - L'Italia è una Repubblica democratica, fondata lavoro.
La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.**

(Già art. 1 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 marzo 1947)

Questo articolo con cui si apre la Costituzione e che detta i primi di quei *Principi fondamentali*, entro cui è incorniciato il *volto della Repubblica*, pone, al suo primo comma, la caratterizzazione costituzionale dello Stato italiano, la quale poi è completata dall'art. 5.

Confrontando i due articoli e tenendo presente lo spirito in cui essi furono votati, si ricava che l'Italia è: *Stato repubblicano; Stato democratico-parlamentare; una e indivisibile; Stato regionale.*

L'Assemblea votò senza contrasti la formula sintetica della *Repubblica democratica*, proposta dai deputati Fanfani, Grassi, Moro e altri; illustrando la quale l'on. Fanfani dichiarò (A.C., p. 2369): «Nella nostra formulazione l'espressione *democratica* vuole indicare i caratteri tradizionali, i fondamenti di libertà e uguaglianza, senza dei quali non vi è democrazia».

Le parole «fondata sul lavoro» non esprimono un concetto giuridico costituzionale; indicano una caratterizzazione dal punto di vista economico-sociale e anche politico e storico. Tuttavia dalla illustrazione fattane, emerge anche un significato giuridico: non per quello che la formula dice, ma per quello che, approvandola, si volle escludere (ed è appunto questo divieto che conferisce una certa portata giuridica alla formula). Disse infatti il proponente (A. C., p. 2369): «Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, si esclude che possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui».

Va infine rilevato che le parole «fondata sul lavoro» non hanno un significato classista. Questa interpretazione deve infatti escludersi per effetto delle dichiarazioni di voto rese dai rappresentanti dei vari Gruppi parlamentari prima della votazione della proposizione con cui si apre la Carta costituzionale. I Gruppi parlamentari socialista e comunista proposero la formula «L'Italia è una Repubblica democratica dei lavoratori»; ma gli on.li Basso e Amendola, nell'illustrarla, *esclusero di volerle dare un'interpretazione classista*. In sede di dichiarazione di voto l'on. Pacciardi, per il Gruppo repubblicano, e l'on. Bruni dichiararono che avrebbero votato per questa formula, *non intendendo però darle alcun significato classista*. L'on. Gronchi, a nome del Gruppo democristiano, disse (A. C., p. 2378): «E' illogico negare che la parola lavoratori ha, anche contro la volontà dei proponenti, un significato classista, tanto è vero che sia l'on. Pacciardi sia l'on. Bruni hanno voluto dare una loro interpretazione». L'oratore concluse dichiarando il voto contrario del suo Gruppo, il quale avrebbe invece votato la formula Fanfani («fondata su lavoro»).

Lo stesso Fanfani, illustrandola, aveva dichiarato (A.C., p. 2369): «Niente pura esaltazione della fatica muscolare, come superficialmente si potrebbe immaginare, del puro sforzo fisico; ma affermazione del dovere di ogni uomo di essere quello che ciascuno può in proporzione dei talenti naturali, sicché la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla

prosperità comune».

Leggesi poi nella relazione Ruini al progetto: «Lavoro di tutti, non solo manuale ma in ogni sua forma di espressione umana».

Nel secondo comma la parola «appartiene» è riassuntiva di più concetti. Dalla complessa discussione (era stato proposto: «emana», «risiede», «è del», «spetta»), si evince che essa è comprensiva di tre concetti: Il possesso (*il popolo è sovrano per diritto naturale originario*); la proprietà (*il popolo si riconosce in senso giuridico titolare della sovranità e ne autodefinisce i modi e le forme di esercizio*, ciò che è specificato nella parole «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»); l'irrinunciabilità (*il popolo non può rinunciare in tutto o in parte ad essere sovrano, a favore di una parte di se stesso o di un uomo*).

Il proponente della parola «appartiene» (nel progetto si diceva «emana»), l'on Fanfani, spiegò che la parola «è sufficiente a indicare a un tempo la fonte, il fondamento e il delegante della sovranità, cioè il popolo».

L' on. Cortese propose questo emendamento aggiuntivo: «Nessuna parte del popolo e nessun individuo può attribuirsi [della sovranità] l'esercizio»: non fu approvato per ragioni estetiche, per non alterare la brevità costituzionale della norma dal momento che la sostanza doveva ritenersi implicitamente compresa nella formulazione che fu poi approvata.

Si osserva, da ultimo, che il popolo esercita la sovranità in maniera diretta e indiretta (attraverso i suoi rappresentanti). La esercita in maniera diretta con due istituti: la elezione dei deputati e dei senatori (e anche di organi regionali, provinciali e comunali) e il *referendum*.

(pp. 25-27).

Art. 2 - La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

(Già art. 6 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 marzo 1947)

All'Assemblea costituente questo articolo ebbe una discussione limitata: non perché non fosse da tutti ammessa l'importanza, ma perché la formula, che si discosta da quella del progetto solo in quanto riesce ad esprimere im medesimi concetti con un minor numero di parole, fu ampiamente discussa dalla I Sc. E concordata fra le maggiori correnti politiche.

Si parla di diritti inviolabili: e questo aggettivo fu scelto dalla I Sc. Fra i molti proposti: imprescrittibili, insopprimibili, irrinunciabili, incancellabili, fondamentali, essenziali, eterni, sacri, originari, naturali.

Dal punto di vista giuridico quest'ultimo aggettivo sarebbe stato il più indicato poiché è ben chiaro il concetto di diritto naturale; ma la sottocommissione fu unanime nell'attribuire all'articolo un significato più filosofico, storico e anche finalistico, che giuridico: tanto è vero che lo approvò *nella convinzione che i concetti contenuti dovessero essere successivamente trasferiti in un preambolo alla Costituzione*.

Il preambolo non fu poi deliberato, e l'articolo rimase; ma il comitato di redazione e gli stessi presentatori della formula approvata vollero confermare il carattere indicativo e spogliarlo di ogni veste positivamente giuridica, vale a dire di ogni sia pur tenue sapore di ordine, di divieto o di limitazione. L'aggiunta del correlativo concetto, accanto ai *diritti inviolabili*, dei *doveri inderogabili* è dovuta al presidente della Commissione, on. Ruini, il quale disse (A.C., p. 2418): «I proponenti hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme, come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella rivoluzione francese e ormai accolto da tutti, è ormai assiomatico».

E' tuttavia innegabile che qualche elemento giuridicità è rimasto nella formulazione dell'articolo 2. Per *diritti inviolabili*, infatti, si intendono, secondo lo spirito della discussione presso la 1. Sc., non soltanto quelli successivamente e specificatamente riconosciuti nella Costituzione, ma anche tutti gli altri diritti naturali e storicamente preesistenti alla formazione dello Stato. Questi diritti sono quelli generalmente accettati come naturali e insopprimibili (diritto di vivere, di muoversi, di parlare, di formarsi una famiglia, di procreare, diritto all'onore, ecc.); né in sottocommissione si ritenne necessario farne una esemplificazione, se si eccettua il caso limite esemplificato dall'on. Marchesi, il quale parlò (1. Sc., p. 38) di «libertà interiore, che non può essere data e tolta da nessun Governo... approdo supremo del proprio personale destino, che non può essere regolato né minacciato dalla legge».

Poiché l'uomo è «animale sociale» e non può essere giuridicamente considerato se non in quanto tale, ai diritti naturali fanno riscontro, nell'articolo, i correlati doveri, senza il rispetto dei quali non è possibile l'umana convivenza; e anche questi doveri non sono soltanto quelli specificati nei successivi articoli della Costituzione; sono doveri naturali, al pari dei diritti (rispetto della vita altrui, della libertà di movimento altrui, dell'onore altrui, ecc.).

Giova conoscere, a documentazione dello sforzo da un lato di non dare un contenuto direttamente giuridico e normativo all'articolo, dall'altro di attribuirgli un valore di principio filosofico-giuridico, l'ordine del giorno che l'on. Dossetti sottopose alla 1. Sc., come risultato della discussione generale (la Sc. tuttavia, preferì, anziché discutere l'ordine del giorno, passare senz'altro all'esame degli articoli proposti dai relatori):

«La sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo;

esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica;

esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali;

ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che:

a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella;

b) riconosca a un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato».

Art. 3 - Tutti hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

(Già art. 7 del progetto discusso e approvato nella seduta del 24 marzo)

Anche questo articolo ha un contenuto essenzialmente programmatico e finalistico: anch'esso fu approvato dalla 1. Sc. nel presupposto che i principi affermativi dovessero entrare a far parte di un preambolo. Mentre l'articolo precedente parla dell'*uomo*, qui si comincia a parlare del *cittadino*: dal concetto universalistico si scende a quello del diritto positivo italiano.

Il primo comma, accanto al principio dell'*eguaglianza di diritto* (la legge è uguale per tutti), pone quello della *eguaglianza di fatto* (pari dignità sociale), che sarà poi sviluppato nel secondo comma, là dove si enuncia il programma di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando *di fatto* la libertà l'eguaglianza dei cittadini, impediscono, ecc.

Il relatore Basso, alla 1. Sc. (p. 36), spiegò: «Non basta l'eguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo un Stato democratico... L'essenza dello Stato democratico consiste nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale» (quello dell'*eguale trattamento sociale*, alla quale dizione si preferì poi, in Assemblea, quella di *pari dignità sociale*).

Il presidente della Commissione Ruini, scriveva poi nella relazione al progetto: «Il principio della eguaglianza di fronte alla legge, conquista delle antiche Carte costituzionali, è riaffermato con più concreta espressione, dopo le recenti violazioni per motivi politici o razziali; e trova oggi nuovo e più ampio sviluppo con l'eguaglianza piena, anche nel campo politico, dei cittadini indipendentemente dal loro sesso».

In Assemblea (A. C., p. 2425) uno dei firmatari della formula approvata l'on Fanfani, disse: «Noi partiamo dalla constatazione della realtà, perché mentre prima, con la rivoluzione dell'89, è stata affermata l'eguaglianza giuridica dei cittadini membri di uno stesso Stato, lo studio della vita sociale in questo ultimo secolo ci dimostra che questa semplice dichiarazione non è stata sufficiente a realizzare tale eguaglianza».

Fra le condizioni che non devono essere causa dei limiti della eguaglianza (primo comma) la 1. Sc., aveva posto anche la *diversità di attitudini* e quella di *nazionalità*. Il Comitato di redazione, in sede di revisione formale, tolse, perché equivoca, la diversità di attitudini; e tolse anche la diversità di nazionalità come conseguenza della sostituzione del soggetto «gli uomini» (come era nel testo della 1. Sc.) in «i cittadini».

Sempre il Comitato di redazione, in sede di coordinamento finale della Costituzione, aggiunse la differenza di condizioni *personali*; a spiegare questo concetto è sufficiente richiamare l'esempio che si fece in Comitato: la cecità che non deve essere motivo di *deminutio*, alla pari del sesso, della razza, ecc.

Le parole: «E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli» vogliono indicare uno scopo altamente idealistico. Consacrati nel primo comma i principi della pari dignità sociale e della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nel secondo comma la Costituente ha voluto impegnare il legislatore futuro, e, prima ancora, se stessa a fare il possibile per l'attuazione concreta di quei principi. La formula presuppone l'esistenza, in atto o anche eventuale, di ostacoli i quali si frappongono al raggiungimento della pari dignità sociale e della eguaglianza di fronte alla legge.

La Costituzione ha tenuto fede a questo impegno. Già nel primo comma dell'articolo in esame ha eliminato ostacoli che operarono nel passato, remoto e recente (diversità di sesso, di razza, di lingua, di religione); negli articoli seguenti si trovano molte prove tangibili: l'art. 4 si prefigge di rimuovere l'ostacolo della disoccupazione involontaria; l'art. 44 quello del latifondo; all'art. 24 si assicurano ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, in condizioni di parità con gli abbienti; all'art. 37 si riconoscono alla donna lavoratrice gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore; all'art. 48 si stabilisce il principio del suffragio universale ed eguale, per gli uomini e per le donne; all'art. 51 l'eguaglianza di tutti i cittadini, dell'uno e dell'altro sesso, per accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive, ecc.

L'art. 2 e questo articolo cominciano avendo per soggetto la Repubblica. Altrove si parla di Stato. Fra le due parole corre, nel chiaro intendimento dei costituenti, una netta differenza giuridica, *Con la parola Stato ci si riferisce all'ordinamento centrale, con intento discriminatore dell'ordinamento regionale (nel quale sono compresi quelli provinciale e comunale); con la parola Repubblica si*

intende comprendere così lo Stato come le Regioni (nonché le Province e i Comuni).

Appunto nell'articolo in esame l'on. Arata propose di sostituire Stato a Repubblica. Il presidente della Commissione si oppose (e l'Assemblea concordò): «La commissione unanime ha ritenuto di designare con l'espressione Repubblica l'insieme di tutte le attività e funzioni sia dello Stato come tale sia delle Regioni e degli altri enti pubblici» (A.C., p. 2424).

Va infine ricordato che anche questo articolo la parola «lavoratori» non ha un significato classista (*cf.*, note all'art. 1.).