

Assemblea costituente 5 – Calamandrei e i diritti

✘ Quando Piero Calamandrei interviene in Assemblea nella fase di discussione generale, riprende alcune questioni che lo avevano visto soccombente nei lavori delle sottocommissioni. Egli pensa che sia giusto affrontare il tema dei diritti politici, sociali, economici, ma che, nel farlo, si debba evitare di fare *passi troppo lunghi* soprattutto se questi passi producono un testo che rischia di essere contaddittorio e di fare *ammuina*, come dicono i napoletani: fare finta, adeguarsi ad un viziaccio introdotto dal fascismo "*far apparir come vero attraverso l'autorità del legislatore ciò che in, realtà tutti sapevano che non era vero e non poteva esserlo*".

Non ho una opinione definita su chi avesse ragione tra le *poche cose ma concrete* di Calamandrei e Togliatti che lo aveva conquistato, senza però convincerlo, attraverso una citazione di Dante che invitava ad essere lungimiranti: noi dobbiamo fare « *come quei che va di notte, – che porta il lume dietro e a sé non giova, – ma, dopo sé fa le persone dotte*». Di certo guardando la confusione che si fa su *La Repubblica fondata sul lavoro* mi viene da dire che un po' di ragione Calamandrei ce l'avesse. Penso lo stesso a proposito della Riforma Sanitaria: se si mettono taluni diritti in Costituzione perché poi è ammesso che passino 30 anni senza che se ne faccia nulla?

La seconda cosa che ho trovato interessante è la critica al carattere stilisticamente poco omogeneo della Carta Costituzionale. L'ho trovata interessante perché anche oggi, da molte parti si insiste sul fatto che il progetto Boschi è complesso e farraginoso, mentre il vecchio testo si configurerebbe per eleganza e semplicità; lo ha fatto anche [Franco De Anna in Padri, figli e nipoti 3 – la costituzione materiale](#).

Evidentemente non è andata così e Calamandrei ce lo ricorda richiamandosi a Foscolo e al suo incarico di redazione del testo della Repubblica Cisalpina. Quando la Costituzione deve scriverla il popolo, attraverso i suoi rappresentanti, e non il sovrano, ne esce un testo meno unitario e in cui *il compromesso* diventa inevitabile. Nel caso del testo Boschi, se passiamo da un Senato brutta copia della Camera e che serviva solo a *rallentare* (Ruini) a un Senato che ha altre funzioni, è inevitabile che il processo legislativo si complichì (ci sono il terreno della Camera e il terreno come) e che la complessità ordinamentale aumenti.

Probabilmente gran parte delle cose che Calamandrei, inascoltato, sostenne, erano giuste, anche se appartengono ormai ad un'altra epoca storica. Ma non ci deve sfuggire il fatto che non esiste e non è esistito *un mondo di anime belle* che scrissero il testo costituzionale prescindendo dalle contingenze storiche.

Come si è visto nella [ricostruzione di Pombeni](#) i padri costituenti (i dossettiani, Basso, Togliatti, Ruini, Mortati) si concentrarono sull'anima del progetto cercando di marcare la differenza rispetto alle costituzioni ottocentesche e del primo novecento; venne dato per scontata, dalla maggioranza, la scelta del bicameralismo e, in corso d'opera, si smarrirono le specificità che erano state inizialmente pensate per il Senato (la Camera del Popolo e la Camera della Nazione i cui membri vengono scelti in maniera diversa). Risultò così prevalente la scelta di un potere legislativo caratterizzato prevalentemente dai *tempi lunghi* mentre non venne considerato il tema della governabilità.

Nessuno poteva prevedere come si sarebbe evoluto il sistema politico e dunque da Calamandrei, a Nenni, da Togliatti a Basso, fu presa qualche cantonata nel non prevedere i problemi che sarebbero emersi. Ne cito uno, che anche Calamandrei riprende: quello dei partiti. Il popolo si organizza e decide attraverso i partiti. Ma dove? Ma quando? Forse sino alla fine

degli anni 60. E poi?

SEDUTA DI MARTEDI 4 MARZO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI INDI DEL VICE PRESIDENTE CONTI

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Calamandrei. Ne ha facoltà.

CALAMANDREI. Onorevoli colleghi, parlare in quest'aula con quei banchi vuoti dà un senso di disagio. Non c'è il Governo; non si può dir male del Governo ...

Una voce. È quello che manca.

CALAMANDREI. Pare, quindi che ci manchino i temi di conversazione ... Ma, d'altra parte, questo dà anche ... un certo senso di serenità, e direi quasi di raccoglimento familiare.

D'ora in avanti le invettive, le polemiche, le contumelie saranno riservate alle sedute antimeridiane. Nelle sedute pomeridiane potremo parlare tranquillamente, in una atmosfera in cui non si tratterà di criticare un progetto presentato dal Governo e di votargli contro per arrivare a farlo respingere; ma saremo, invece, qui a fare una specie di esame di coscienza, poiché, in sostanza questo progetto di costituzione, sul quale siamo chiamati a discutere esce da noi, è creato, da noi, non dal Governo. Le critiche che rivolgeremo ad esso saranno critiche rivolte a noi stessi; dovranno dunque essere critiche costruttive. È una specie di esame di maturità, che la democrazia deve dare attraverso questa Costituzione. Dobbiamo tutti quanti industriarci a far sì che l'esame, se non con pieni voti e lode, sia almeno approvato, con pieni voti legali.

Ora, onorevoli colleghi, se, noi leggiamo questo progetto, con quest'animo di critica positiva, di critica costruttiva, di critica accompagnata sempre dalla proposta che tende a suggerire il meglio; dobbiamo, alla prima lettura riconoscere che esso non è un esempio di bello scrivere: manca di stile omogeneo, direi quasi che manca di, qualsiasi stile.

Voi ricorderete, certamente che, nel 1801 Ugo Foscolo, il capitano Ugo Foscolo, fu incaricato dal Ministero della guerra della Repubblica Cisalpina di preparare un progetto di Codice penale militare; e di questo progetto egli fece la relazione introduttiva col titolo di *Idee generali del lavoro*, nella quale egli si proponeva, testualmente, di compilare tutta l'opera «in uno stile rapido, calzante, conciso, che non lasci pretesto all'interpretazione delle parole, osservando che assai giureconsulti grandi anni e assai tomi spesero per commentare leggi confusamente scritte. Si baderà ancora a una religiosa esattezza della lingua italiana».

Ecco: questo progetto di Costituzione si sente che non è stato scritto da Ugo Foscolo ... Ma questa è una questione di secondaria importanza. Si troverà sempre qui e fuori di qui – e probabilmente il nostro Presidente Ruini ci avrà già pensato – chi riesca a dare una forma più pulita e finita a questo progetto, ancora grezzo. Noi abbiamo già, nei lavori preparatori della Costituzione esempi di equilibrio e di armonia stilistica. Basti ricordare, la bella, equilibrata, armoniosa relazione scritta dal nostro Presidente Ruini e non, bisogna dimenticare – proprio è doveroso in questa prima seduta di discussioni sulla Costituzione – non bisogna dimenticare anche i precedenti di questo progetto, i vari volumi e specialmente il primo della Commissione di studio costituita dal Ministero della Costituente, che sono veramente un esempio di chiarezza e di completezza, il cui merito risale principalmente a quel grande giurista, a quel grande maestro di diritto pubblico, a cui mando, un saluto in questo momento, che è il professor Ugo Forti Presidente di quella Commissione.

Ma, vedete, questa mancanza di stile, questa eterogeneità di favelle che si ravvisa in molte posizioni di questo progetto, non è soltanto una questione di forma, è anche una questione di sostanza. Deriva dal modo con cui questo progetto è nato; questo progetto, come voi sapete, non è nato di getto, tutto insieme, non è stato concepito in maniera armonica, unitaria. Il lavoro di questo progetto si è dovuto svolgere necessariamente nell'interno di diverse Sottocommissioni e delle sezioni di esse e di più ristretti comitati, in tante piccole officine, in tanti piccoli laboratori, ciascuno dei quali ha preparato uno o più pezzi di questo progetto.

Questi vari pezzi sono stati portati poi al Comitato di coordinamento e lì la macchina è stata rimontata nel suo insieme, soprattutto per le intelligenti cure del Presidente Ruini; e solamente oggi qui per la prima volta possiamo vedere messa in ordine e valutarla nella sua interezza e coglierne certe disarmonie ed accorgerci che i vari pezzi non hanno tutti lo stesso stile. Ci sono in questi ingranaggi ruote di legno e ruote di ferro, pezzi di veicoli ottocenteschi e congegni di motore da areoplano. C'è confusione di stili e di tempi: e sta a noi qui, in questa discussione introduttiva e in quelle che continueranno sulle varie parti del progetto, di ridare a questo meccanismo, correggendone i difetti, le contraddizioni e le disformità, quell'armonia che oggi esso sembra non presentare in maniera uniforme.

Le osservazioni che io farò avranno tutte quante carattere generale. Esse, cercheranno appunto di contribuire a tale riesame complessivo del meccanismo costituzionale, che oggi si presenta tutto insieme. E se mi avverrà in questa disamina dei suoi caratteri generali e del metodo con cui esso è stato concepito di citare qualche articolo, e di ricordare qualche questione concreta, sui, quali poi si dovrà tornare nella discussione speciale ciò avverrà soltanto a scopo di esempio, per illustrare certi caratteri generali del progetto, dei quali cercherò qui di cogliere gli aspetti più tipici e più

rilevanti.

Le ragioni fondamentali di questa impressione di eterogeneità che il progetto dà in qualche sua parte derivano, come voi sapete, da due cause storiche, che sono state ripetutamente citate durante le nostre discussioni.

La prima è questa: che questo progetto di costituzione non è l'epilogo di una rivoluzione già fatta; ma è il preludio, l'introduzione, l'annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare. E la seconda ragione è quest'altra: che sugli scopi, sulle mete, sul ritmo di questa rivoluzione ancora, da fare, i componenti di questa Assemblea, i componenti della Commissione dei 75, i componenti delle singole Sottocommissioni, non erano e non sono d'accordo. Vedete, io ho sentito ricordare anche poco fa da un collega di questa Assemblea, col quale conversavo, lo Statuto albertino. Lo Statuto albertino fu fatto in un mese, dal 3 febbraio al 4 marzo 1848. Diceva quel collega: « Guardate come era semplice e, sobrio; ed ha servito a governare l'Italia per quasi un secolo. E qui è tra poco un anno che lavoriamo e ancora non siamo, riusciti, come appare da questa apparenza ancora confusa, e grezza del progetto, a preparare qualche cosa che si avvicini per concisione a quello Statuto».

Ma l'esempio non calza perché lo Statuto albertino fu una carta elargita da un sovrano il quale sapeva fino a che punto voleva arrivare; i suoi collaboratori, coloro che furono incaricati da lui di redigere quello Statuto, sapevano perfettamente quello che il sovrano voleva: non avevano da far altro che tradurre in articoli di legge le istruzioni già dosate da quell'unica volontà di cui lo Statuto doveva essere espressione. Per questo il paragone non calza; perché invece qui in questa Assemblea, non c'è una sola volontà, ma centinaia di libere volontà, raggruppate in diecine di tendenze, le quali non sono d'accordo su quello che debba essere in molti punti il contenuto di questa nostra Carta costituzionale; sicché essere riusciti, nonostante questo, a

mettere insieme, dopo otto mesi di lavoro assiduo, e diligente, questo progetto, è già una grande prova, molto superiore a quella che fu data dai collaboratori di Carlo Alberto, in quel mese di lavoro semplice e tranquillo che essi che essi poterono agevolmente compiere sulla guida data loro dal sovrano al quale obbedivano.

Un altro esempio che si è citato è quello della Costituzione russa, specialmente della Costituzione staliniana del 1936. Si dice: « Vedete come in quella Costituzione tutto è preciso; quei diritti sociali che sono affermati in quella Costituzione, trovano in ogni articolo, in un apposito comma, la specifica indicazione dei mezzi pratici che ogni cittadino può sperimentare per ottenere la soddisfazione concreta di quei diritti ».

Ma anche qui il paragone non calza perché la Costituzione russa del 1936 ha dietro di sé una rivoluzione già fatta. È molto semplice, quando è avvenuto un rinnovamento fondamentale, una rivoluzione, insomma, di carattere sociale, in cui le nuove istituzioni sociali vivono già nella realtà, in cui la nuova classe dirigente è già al suo posto, prendere atto di questa realtà e tradurre in formule giuridiche questa realtà. I giuristi vengono, buoni ultimi, a mettere i loro cartellini, le loro definizioni su una realtà sociale che vive già per suo conto.

È molto facile trovarsi d'accordo nel dare, a cose fatte, queste definizioni e queste formule. Noi invece ci troviamo qui non ad un epilogo, ma ad un inizio. La nostra rivoluzione ha fatto una sola tappa, che è quella della Repubblica; ma il resto è tutto da fare, è tutto nell'avvenire. Proprio per questo, noi ci siamo trovati ad avere una Costituzione che ha gli stessi caratteri del Governo, quantunque il Governo in questo momento sia assente in quest'aula.

È una Costituzione tripartitica, di compromesso, molto aderente alle contingenze politiche dell'oggi e del prossimo

domani: e quindi poco lungimirante. Indubbiamente, nel progetto di Costituzione vi è una parte positiva. Ma è inutile che io vi parli di essa: è inutile che stiamo qui a farci complimenti fra noi, compiacendoci di quella parte buona e proficua di lavoro che abbiamo compiuto.

La parte positiva della nuova Costituzione, voi lo sapete, si chiama Repubblica, si chiama Sovranità popolare, si chiama sistema bicamerale, si chiama autonomia regionale, si chiama Corte costituzionale. Tutto questo è chiaro. Sono istituti che potranno essere perfezionati nei particolari, ma insomma su questi punti, in cui i tre partiti che costituiscono il nucleo di questa Assemblea si sono trovati d'accordo, il lavoro è stato facile ed è stato fecondo. Vi è però la parte negativa; quella in cui i partiti non sono riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza: ed è questa la parte che secondo me, pecca di genericità, di oscurità, di sottintesi. Molte volte si sente che si è cercato di girare le difficoltà, anziché affrontarle, di mascherare il vuoto con frasi messe per figura. Ognuno ha cercato insomma, nella discussione degli articoli, di togliere la paroletta altrui che gli dava noia. Chi ha partecipato alla discussione delle Commissioni sa che molte volte, per una parola, si è discusso intere giornate e che in questa contesa di correnti diverse, più che cercare di far prevalere la propria tesi, tutti hanno cercato d'impedire che prevalessero le tesi degli avversari.

È un po' successo, agli articoli di questa Costituzione, quello che si dice avvenisse a quel libertino di mezza età, che aveva i capelli grigi ed aveva due amanti una giovane e una vecchia: la giovane gli strappava i capelli bianchi e la vecchia gli strappava i capelli neri; e lui rimase calvo. Nella Costituzione ci sono purtroppo alcuni articoli che sono rimasti calvi. (ilarità).

Ora, vedete, colleghi, io credo che questo nostro lavoro soprattutto ad una meta noi dobbiamo, in questo spirito di familiarità e di collaborazione. cercare di ispirarci e di

avvicinarci. Ricordate il famoso motto di Silvio Spaventa, da cui nacquero le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato «giustizia nell'Amministrazione»? Il nostro motto dovrebbe essere questo «chiarezza nella Costituzione ».

Varie parti di questo progetto non hanno quella chiarezza cristallina che dovrebbe riuscire a far capire esattamente che cosa si è voluto dire con questi articoli, quali sono le mete verso le quali si è voluto muovere con quelle disposizioni. Si riaffaccia qui la questione che è stata già sollevata oggi dai precedenti oratori, e che si può chiamare la questione del preambolo, già sorta davanti alla Commissione dei settantacinque. Voi sapete che nella nostra Costituzione ad articoli che consacrano veri e propri diritti, azionabili, coercibili, accompagnati da sanzioni, articoli che disciplinano e distribuiscono poteri e fondano organi per esercitare questi poteri, si trova commista una quantità di altre disposizioni vaghe, che si annidano specialmente fra l'articolo 23 e l'articolo 44 (rapporti etico-sociali e rapporti economici), le quali non sono vere e proprie norme giuridiche nel senso preciso e pratico della parola, ma sono precetti morali, definizioni, velleità, programmi, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni: che tutti sono camuffati da norme giuridiche ma che norme non sono.

Allora, davanti ai Settantacinque già si sollevò questa questione e si ricordò allora che in altre costituzioni sorte dopo l'altra guerra, in quella di Weimar, in quella della Repubblica spagnola, furono inseriti accanto ai diritti politici di libertà risalenti alla rivoluzione francese, questi nuovi diritti che si sogliono ormai denominare «diritti sociali» ma ci si accorse poi che essi lasciarono inalterata la realtà sociale nella essi non avevano rispondenza.

L'enunciazione dei cosiddetti «diritti sociali» non ebbe nessun risultato pratico come la storia di questo ventennio ha dimostrato sicché parrebbe per noi più prudente, invece di travestire questi desideri e questi programmi in apparenze

normative collocarli tutti quanti in un preambolo nel quale sia detto chiaramente che queste proposizioni non sono ancora, purtroppo, norme obbligatorie, ma sono propositi che la Repubblica pone a se stessa per trovare in essi la guida della legislazione futura.

Quando io feci questa infelice proposta (dico infelice perché dei Settantacinque mi pare che ricevesse soltanto il voto dei rappresentanti del Partito d'Azione che, come sapete, non sono molti) (Iilarità) quando io feci questa proposta, mi furono fatte due obiezioni: una di carattere strettamente giuridico, dal collega e amico Mortati, il quale mi disse che anche queste norme di carattere programmatico possono avere il loro, significato giuridico, perché rappresentano impegni che il legislatore prende per l'avvenire, direttive e limiti alla legislazione futura; e quindi non si può dire che si tratti di disposizioni giuridicamente irrilevanti, perché anch'esse hanno la loro efficacia giuridica.

Questo argomento del collega Mortati non mi convinse molto, almeno per certe disposizioni, troppo vaghe e generiche per costituire un qualsiasi impegno. Ma, allora, chi seppe trovare le vie del mio cuore fu l'onorevole Togliatti, il quale capì che il miglior modo per convincere un fiorentino è quello di citargli qualche verso di Dante. Togliatti mi disse che noi preparatori della Costituzione, dobbiamo far « come quei che va di notte, – che porta il lume dietro e a sé non giova, – ma, dopo sé fa le persone dotte».

Non dobbiamo curarci della attuazione immediata di queste pseudo, norme giuridiche contenute in questo progetto: dobbiamo 'pensare ai posteri, ai nipoti, e consacrare quei principi che saranno oggi soltanto velleità e desideri, ma che tra venti, trenta, cinquanta anni diventeranno leggi. Dobbiamo così illuminare la strada a quelli che verranno.

Ho ripensato molto a questi versi di Dante e mi sono pentito di essermi lasciato troppo sedurre dalla poesia, non solo

perché – come mi suggerisce un collega che mi interrompe – anche Stalin, citato dal presidente Ruini nella sua relazione, afferma. che le costituzioni non possono essere programmi per il futuro; non solo perché non è stato felice l'esperimento fatto dalla «carta del lavoro» e dalla « carta della scuola» che, anch'esse non erano leggi, ma direttive per le leggi future – ma soprattutto per un'altra ragione che è la. Segue. Ammettiamo, cioè che in una Costituzione si possano utilmente inserire principi precisi per la legislazione futura, che siano veramente lumi, capaci di rivelare un sentiero verso l'avvenire. Ma, se io leggo nel progetto di Costituzione il testo di queste norme che dovrebbero avere una siffatta efficacia illuminante mi accorgo che in molte di esse è assai difficile rendersi conto esattamente della direzione verso la quale esse tendono; è assai difficile che in questi lumi i nostri posteri possano trovare un sicuro orientamento.

Prendo l'articolo 1 che dice questa bellissima cosa: « La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro ». È una bellissima frase, ma io che sono giurista -questa d'altronde è la mia professione ed ognuno di noi bisogna che porti qui la sua esperienza e le sue attitudini perché è proprio da questa varietà di attitudini e di esperienze che deriva la ricchezza e la pienezza di questa Assemblea- io come giurista mi domando: quando dovrò spiegare ai miei studenti che cosa, significa giuridicamente che la Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro, che cosa potrò dire?

Dovrò forse dire che in Italia la massima parte degli uomini continueranno a lavorare come lavorino ora, che ci saranno coloro che lavorano di più e coloro che lavorano di meno, coloro che guadagnano di più e coloro che guadagnano di meno; coloro, che non lavorano affatto e, che guadagnano più di quelli che lavorano? Oppure, questo articolo vorrà dire qualche cosa di nuovo, vorrà essere un avviamento che ci porti verso qualche cosa di nuovo? Mi accorgo allora che c'è un

altro articolo, il 31, il quale dice che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto. Ma c'è anche un dovere del lavoro, e infatti il capoverso dice che ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività: dunque diritto di lavorare ma anche dovere di lavorare. Debbo pensare che si voglia con ciò imitare quell'articolo della costituzione russa, nel quale è scritto il principio che chi non lavora non mangia? Ma se leggo più attentamente questo capoverso dell'articolo 31, vedo che esso dice precisamente così: « ogni cittadino ha, il dovere di svolgere un'attività (e fin qui si intende che parla di lavoro) o una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta ... »

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

diritti politici non è detto, affatto in nessun altro articolo, né in nessuna legge elettorale, che sia condizione l'esercizio di un'attività o di una funzione. Ecco intanto qui una di quelle disposizioni in cui a ben guardare si annida una ... (come la devo chiamare?) sì, una bugia; perché non è vero che l'adempimento di questo dovere sia condizione per l'esercizio dei diritti politici.

Ma. vi è di più. Quando si va a vedere, in materia economica, quali siano queste direttive le quali dovrebbero servire di guida e di lume per coloro che verranno dopo di noi, si incontrano numerosi articoli in cui sono commiste tendenze diverse e contraddittorie. Se uno, che non avesse partecipato ai lavori di questo progetto domandasse: la Costituzione della Repubblica italiana, sotto l'aspetto sociale, quale tendenza ha? È a tendenza conservatrice o a tendenza, progressiva? Individualista o socialista? La risposta non sarebbe facile.

Io leggo qui un articolo 37, che dice cose sensatissime: «Ogni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessari ai bisogni individuali ed al benessere collettivo ». Sagge parole; ma mi domando: come questa disposizione può l'appresentare, non dico un articolo di legge, ma semplicemente, una indicazione di una qualsiasi tendenza politica o sociale?' È una frase innocua, come se si fosse dichiarato, nello stesso articolo 37, che il sole risplende; ma non è una direttiva politica per l'avvenire.

Ci sono poi articoli come il 38, 39, 41, in cui si rintraccia alla superficie questo lavoro di compromesso, che ha portato a costruire queste formule ad intarsio in modo da dar ragione a tutte le tendenze. Mi immagino, a proposito degli articoli 38 e 41; un dialogo fra un conservatore e un progressista: l'uno e l'altro vi troverà argomenti per sostenere che la Costituzione dà ragione a lui. Il conservatore dirà: «Vedi, la proprietà privata è riconosciuta e garantita». Il progressista risponderà: « Si, ma i beni possono appartenere allo Stato o ad enti pubblici ».

Il conservatore, o liberale che sia, dirà: « L'iniziativa economica privata è libera » e il progressista risponderà: «Sì, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». (Si ride).

E così vi è tutta una quantità di articoli che figurano di andar d'accordo, ma che in realtà si elidono; sicché sarebbe stato meglio non scriverli.

Ce ne sono poi altri anche più gravi; ed è su questo che vorrei richiamare la vostra attenzione, perché ho l'impressione che lasciarveli in quella forma screditererebbe la nostra costituzione; mentre noi dobbiamo volere che questa Costituzione sia una Costituzione seria, e che sia presa sul serio dagli italiani.

Ora, quando io, leggo nel progetto un articolo come l'articolo 23 che dice in un suo capoverso: « la Repubblica assicura (dico assicura: verbo assicurare, tempo presente) alla famiglia le condizioni economiche necessarie alla sua formazione, alla sua difesa ed al suo sviluppo con speciale riguardo alle famiglie numerose»; quando leggo all'articolo 26 che «la Repubblica tutela la salute, promuove l'igiene e garantisce le cure gratuite agli indigenti»; quando nell'articolo 28 leggo che « la Repubblica assicura l'esercizio del diritto dell'istruzione con borse di studio, assegni alle famiglie, ed altre provvidenze, da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e parificate»; quando io leggo questi articoli e penso che in Italia in questo momento, e chi sa per quanti anni ancora, negli ospedali – parlo degli ospedali di Firenze – gli ammalati nelle cliniche operatorie muoiono perché mancano i mezzi per riscaldare le sale, e gli operati, guariti dal chirurgo, muoiono di polmonite; quando io penso che in, Italia oggi, e chi sa per quanti anni ancora, le Università sono sull'orlo della chiusura per mancanza dei mezzi necessari per pagare gli insegnanti, quando io penso tutto questo e penso insieme che

fra due o tre mesi entrerà in vigore questa Costituzione in cui l'uomo del popolo leggerà che la Repubblica garantisce la felicità alle famiglie, che la Repubblica garantisce salute ed istruzione gratuita a tutti, e questo non è vero, e noi sappiamo che questo non potrà essere vero per molte decine di anni – allora io penso che scrivere articoli con questa forma grammaticale possa costituire, senza che noi lo vogliamo, senza che noi ce ne accorgiamo, una forma di sabotaggio' della nostra Costituzione! (*Approvazioni*).

Guardate, una delle più gravi malattie una delle più gravi, eredità patologiche lasciate dal fascismo all'Italia è stata quella del discredito delle leggi: gli italiani, hanno sempre avuto assai scarso, ma lo hanno quasi assolutamente perduto dopo il fascismo, il senso della legalità, quel senso che ogni cittadino dovrebbe avere del suo, dovere morale, indipendente dalle sanzioni giuridiche, di rispettare la legge, di prenderla sul serio; e questa perdita del senso della legalità è stata determinata dalla slealtà del legislatore fascista, che faceva leggi fittizie, truccate, meramente figurative, colle quali si industriava .di far apparir come vero attraverso l'autorità del legislatore ciò che in, realtà tutti sapevano che non era vero e non poteva esserlo.

Vi è un esempio caratteristico nella legislazione fascista, che bisognerebbe mettere in una cornice: voi ricorderete (perché tutti abbiamo fatto questa trista esperienza) come era regolata nell'Italia fascista, quando si temeva che cominciasse la folle guerra che poi cominciò, la difesa antiaerea, e la difesa antigas.

Ricorderete la faccenda delle maschere antigas; se ne vedeva ogni tanto una per modello, ma in commercio non c'erano, e nessuna autorità ne aveva per distribuirle: orbene, il 27 luglio 1938 fu pubblicato in Italia un decreto che porta il numero 1429, il cui articolo primo diceva così: « Entro i limiti stabiliti dall'articolo 3 del presente decreto (notate che in Italia, lo ripeto, non esistevano maschere) la

distribuzione delle maschere al personale della industria, a qualunque ramo esso appartenga, deve essere totalitaria ». (*Si ride*).

Queste sono le leggi, onorevoli colleghi, che distruggono nei cittadini il senso della legalità. Bisogna evitare che nella nostra Costituzione ci siano articoli che abbiano questo stesso suono falso! Fra i ricordi più amari dell'altra guerra, in questa Italia, che accanto alle sue grandi virtù ha avuto sempre tra i suoi difetti quello fondamentale dello scetticismo, del cinismo, della mancanza di fede e di convinzioni profonde, rammento che 'una volta ero tornato in licenza a Firenze, in quel periodo in cui di mese in mese i nostri soldati riuscivano a strappare qualche centinaio di metri, di quelle terre, che purtroppo ora ci sono state ritolte. Non c'erano grandi vittorie: c'era soltanto la consunzione quotidiana di quella battaglia di logoramento che durò quattro anni. Ora, tornando in licenza – io abitavo allora, in una piccola strada al centro, di Firenze – una sera quando stavo per andare a letto, sentii passare uno strillone, che gridava l'ultima edizione di un giornale cittadino.

Allora i giornalai avevano l'uso di gridare per le strade le notizie più importanti; 'quello nel silenzio della strada deserta gridava a voce altissima: «Terza edizione! La grande vittoria degli Italiani ...»; mi poi aggiungeva, in tono più basso: « ...non è vero nulla ...».

Bisogna, evitare che nel leggere questa nostra Costituzione gli italiani dicano anch'essi: «Non è vero nulla». (*Si ride*).

Per questo io ritengo che) sia necessario, per debito di lealtà, che queste disposizioni che io vi ho letto ed altre che via via potranno affiorare a seguito della discussione, siano collocate in, un preambolo, con una dichiarazione esplicita del loro carattere non attuale, ma preparatore del futuro; in modo che anche l'uomo semplice che leggerà, avverta che non si tratta di concessione di diritti attuali, che si

tratta di propositi, di programmi e che bisogna tutti duramente lavorare per riuscire a far sì che questi programmi si trasformino in realtà.

Per questo, io depositerò alla fine di questo mio discorso un ordine del giorno che dice così:

«L' Assemblea Costituente, mentre ritiene opportuno che nella nuova Costituzione italiana gli articoli che riconoscono veri e propri diritti o che disciplinano organi e poteri siano preceduti da un preambolo preliminare nel quale possano essere riassunti in forma di propositi programmatici le direttive sociali e politiche alle quali dovrà ispirarsi la futura legislazione della Repubblica italiana, rimanda alla discussione degli articoli lo stabilire caso per caso quali di essi debbano essere trasferiti in una parte preliminare».

Sempre per questa esigenza di chiarezza nella Costituzione, nella quale non devono esistere sottintesi o rinvii, o riserve mentali, vi dirò ora qualche cosa sulle relazioni tra Stato e Chiesa.

PRESIDENTE. Onorevole Calamandrei, penso che lei non vorrà entrare nel merito di questa questione.

CALAMANDREI. So perfettamente quali sono, i limiti di questa discussione e parlerò unicamente sotto l'aspetto del metodo, senza entrare nel merito. Quello che dirò ora, e che specialmente colpisce la sensibilità dei colleghi ed amici della democrazia cristiana, vorrei che fosse ascoltato da loro non soltanto con sopportazione – di questo sono sicuro – ma anche, direi, con cordialità; vorrei insomma che quello che dirò non attirasse necessariamente su di me l'epiteto, grossolano, e pesante di anticlericale.

È un momento questo, in cui delle parole «clericale» e «anticlericale» si fa molesto abuso. Se avviene che qualcuno, che ha il massimo ossequio della religione (la quale è una cosa seria, anche perché la cosa più seria della vita è la

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

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

Per quel che si riferisce, dunque, alle relazioni tra Stato e Chiesa, io ho l'impressione che il metodo adoperato nella formulazione dell'articolo 5 manchi di chiarezza, sia contrario a quella esigenza di chiarezza che, secondo me, è indispensabile perché possa venir fuori dai nostri lavori una costituzione seria.

Intanto si potrebbe fare qualche osservazione, sempre di metodo, sulla prima parte dell'articolo 5, la quale dice che « lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. Qui viene spontanea al giurista questa domanda: – Ma, insomma, in questa Costituzione chi è che parla? Chi parla in prima persona? È lo Stato italiano? Questa Costituzione è un monologo o è un dialogo? C'è una persona sola che parla o ci sono due interlocutori? –

Si capisce che l'articolo 5 dica che lo Stato italiano – il soggetto della Costituzione – riconosce, se la vuol riconoscere, la sovranità della Chiesa nel suo ordine. Ma non si capisce che la Chiesa riconosca la sovranità dello Stato, la quale sovranità è il presupposto di questa Costituzione: se non ci fosse la sovranità, neanche potremmo darci la Costituzione. Il fatto che venga introdotto qui a riconoscere

la sovranità dello Stato, del nostro Stato, un altro, sia pure Augusto, personaggio; un altro, sia pure altissimo; ordinamento giuridico, questo per un giurista è una incongruenza.

Questo è un articolo che potrebbe andare bene in un trattato internazionale, non in una Costituzione. Ma è principalmente contro il secondo comma che si appunta la mia osservazione: «I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale».

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

Ma queste sono questioni che si tratteranno al momento opportuno, lo invece mi domando, qui, che cosa significa questa disposizione: «I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi». Sono inseriti questi Patti Lateranensi, nella Costituzione? Vengono essi a far parte, per rinvio, della nostra Costituzione? La relazione del Presidente Ruini par che risponda di sì; essa ci dice che, in questo modo, i Patti Lateranensi diventano parti dell'ordinamento della Repubblica, che avranno una speciale posizione di natura costituzionale. Ora, io potrò anche essere d'accordo, quando si tratterà del merito, nel dire che la nostra Costituzione debba ripetere espressamente tutti gli articoli dei Patti Lateranensi; io potrò anche essere d'accordo, per ipotesi, nel lasciare che la Repubblica italiana si proclami apertamente una Repubblica confessionale: ma se questo è, bisogna dirlo chiaramente; questa esigenza di chiarezza, impone che non si facciano cose di tanta importanza alla chetichella con un rinvio sibillino,

che sarà letto senza intenderne la portata dall'uomo che non si intende di leggi, il quale ignora quale sia con precisione il contenuto di questi patti sottintesi e non sa che molte norme di questi Patti Lateranensi sono in contrasto con altre norme apertamente scritte in questa Costituzione. Un giornale di New York, il *New York Times*, secondo un comunicato dell'Associated Press (non so se la notizia sia vera) riferiva che il 21 gennaio 1947, mentre il Presidente De Gasperi era in America, i delegati di 25 gruppi religiosi protestanti, rappresentanti di 27 milioni di credenti, andarono a domandargli se fosse vero .che il testo dei Patti Lateranensi sarebbe stato inserito nella Costituzione, e, il Presidente De Gasperi avrebbe risposto che non credeva che i Patti Lateranensi vi sarebbero stati inseriti. Diceva la verità, perché i Patti Lateranensi non vi sono stati inseriti in maniera espressa ; vi sono stati soltanto richiamati per implicito. Ma, attraverso questo richiamo, attraverso questo rinvio, attraverso questo assorbimento dei Patti Lateranensi nella Costituzione, che lo stesso Presidente Ruini ha ammesso, si arriverà a questa conseguenza: che per potere intendere quale sarà la vera portata della nostra Costituzione bisognerà che il lettore avvertito vi inserisca al punto giusto, come se fossero scritte nella Costituzione stessa, molte disposizioni prese dal Trattato o dal Concordato.

Non saranno scritte sulle righe, ma fra le righe; e bisognerà leggerle, diciamo così, per trasparenza. E allora, ad esempio, prendiamo l'articolo 5: « Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani»: qui, per trasparenza, bisogna aggiungere l'articolo 1° del Trattato, il quale dice: «L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 10 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato ».

Questo articolo sarà trasfuso per rinvio nella nostra Costituzione. Sarà bene, sarà male? Io magari, sempre per

ipotesi, sarò d'accordo con voi nel dire che sarà bene; ma occorre, parlarci chiaro, questo articolo ci sarà.

E poi: « I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua (questo dice l'articolo 7 del progetto di Costituzione) di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge ». Ma qui bisognerà aggiungere nel capoverso, per trasparenza, l'articolo 5 del Concordato: « In ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né' conservati in un

insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico ». E poi c'è l'articolo 27 della Costituzione, il quale dice: « L'arte e la scienza sono libere e libero è il loro insegnamento ». Ma c'è in trasparenza, l'articolo 36 del Concordato, il quale dice: « L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica». E poi c'è l'articolo 94 della Costituzione il quale dice che « la funzione giurisdizionale, espressione della sovranità della Repubblica, è esercitata in nome del popolo. Ma c'è, per trasparenza, l'articolo 34 del Concordato, il quale dice invece che « le cause concernenti la nullità del matrimonio e la dispensa dal rato e non consumato sono riservate alla competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici»...

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

Ma qui io sento, suggerimenti provenienti specialmente di là (accenna. a sinistra), che mi dicono: «Ma questo non è un discorso politico; questo è un discorso ingenuo: chiarezza e politica non vanno d'accordo. Anche Napoleone diceva che le

Costituzioni è bene siano brevi e oscure» ...Sì, in verità la nostra, molto breve non è ma in quanto ad oscura, riesce ad esserlo in più di un punto! (*Ilarità*).

Questi stessi amici aggiungono: « Anche, la Costituzione è il risultato di un compromesso politico: La politica è l'arte dei compromessi delle transazioni. Per ora, formule elastiche e poi si vedrà chi tirerà di più».

Ora, io devo prima di tutto riconoscere (già me l'hanno osservato varie volte gli amici comunisti) che io non sono un politico .. A me piace di dire le cose chiare. Questo può essere contrario alla politica, ma d'altra parte, ognuno porta il contributo che può in queste discussioni. Io mi permetterei però di domandare a questi amici ché mi danno siffatti suggerimenti: « Credete, voi che vi intendete di politica, che sia proprio una buona politica quella consistente, quando si discute una Costituzione nel presupporre sempre che in avvenire il proprio partito avrà la maggioranza, e nel disinteressarsi, in tale presupposto, della precisione e della chiarezza tecnica dei congegni costituzionali? Voi mi dite che l'essenziale che vi siano nella costituzione i congegni per far prevalere sempre la volontà del popolo: ma siete proprio sicuri che il popolo, ossia gli elettori, daranno la maggioranza a voi, e che quindi, poiché voi avrete la maggioranza, la Costituzione sarà sempre interpretata a modo vostro?»

Contro questo stato d'animo, che chiamerei calcolo o spirito di maggioranza, io mi sono trovato in amichevoli contrasti in diverse occasioni durante la discussione del progetto, tutte le volte che è venuta in questione l'opportunità di inserire nella Costituzione, come freno e controllo degli organi legislativi, che sono espressione politica della sovranità del popolo organi imparziali di garanzia, che non derivino immediatamente i loro poteri da una diretta elezione popolare. L'amico Laconi sorride, forse perché ricorda anche lui le nostre discussioni, in tema di giurisdizioni speciali, e sul

modo di nomina dei consiglieri di Stato, o dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura o della Corte Costituzionale.

Nel discutere di questi argomenti io, ho sempre sostenuto che, per preparare il testo di una nuova costituzione democratica, sia più opportuno e più prudente muovere dal punto di vista della minoranza (non mi è difficile, dato il partito al quale appartengo!), di quella che potrà essere domani la minoranza, in modo che le garanzie costituzionali siano soprattutto studiate per difendere domani i diritti di questa minoranza. Il carattere essenziale della democrazia consiste non solo nel permettere che prevalga e si trasformi in legge la volontà della maggioranza, ma anche nel difendere i diritti delle minoranze, cioè dell'opposizione che si prepara a diventare legalmente la maggioranza di domani. Ma queste, mi è stato detto, sono astrattezze da giuristi e questo voler introdurre negli organi di controllo e di garanzia elementi tecnici invece che politici, è contrario ad una costituzione democratica in cui la politica deve penetrare tutti i congegni. Non sono di questa opinione: io. ritengo invece, e avrò occasione di tornar su questo argomento nella discussione speciale che proprio la salvaguardia di certi diritti contro le inframmettenze politiche sia uno dei requisiti fondamentali di un ordinamento democratico e che sia quindi necessario in chi prepara questo ordinamento uno spirito, direi, di umiltà minoritaria. Lo stesso spirito credo che debba esser portato nell'esaminare il problema dell'autogoverno della Magistratura. Io sono stato uno dei sostenitori di questo autogoverno, che il progetto ha accolto soltanto in parte. Il Consiglio Superiore della Magistratura, che secondo, il progetto proposto da me, avrebbe dovuto esser composto unicamente da magistrati eletti dalla stessa Magistratura, sarà invece composto, per metà, di elementi politici eletti dagli organi legislativi.

In realtà chi ha impedito all'autogoverno della Magistratura

di affermarsi in pieno nel nostro progetto, non sono stati tanto gli argomenti dei colleghi sostenitori della opinione contraria; quanto è stato Sua Eccellenza il Procuratore Generale Pilotti, che proprio nei giorni in cui si stava discutendo nella Seconda Sottocommissione il problema dell'autogoverno della Magistratura, ed io mi trovavo a dover sostenere la mia tesi contro la tesi contraria, ha" fornito agli oppositori un argomento lì per lì inconfutabile. A un certo momento, infatti, essi mi hanno obiettato: « Tu vuoi dare l'autogoverno alla Magistratura? Eccoti qui, coll'esempio, quello che accadrebbe: eccoti l'istruttivo episodio avvenuto in questi giorni all'inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione ... » Ed io non ho saputo che cosa rispondere: perché veramente si è trattato di, un caso assai grave, intorno al quale questa Assemblea ancora non sa quali provvedimenti il Governo abbia preso e non riesce a convincersi che il Governo possa ancora rimanere in silenzio. In verità, l'atteggiamento del Procuratore Generale Pilotti, offensivo per la Repubblica e per il suo Capo, non è stato una distrazione o una svista, derivante da un momentaneo disorientamento, come quello da cui fu preso, molti anni fa, quel Presidente di Corte di appello, che nell'inaugurazione dell'anno giudiziario si confuse, e dichiarò aperto l'anno giudiziario, « in nome di Sua maestà il re Vittorio Emanuele re d'Italia e imperatore delle Indie». (*Ilarità*).

Quello fu un lapsus. Ma il caso del Procuratore generale Pilotti, non è stato un lapsus. Il Pilotti è un magistrato eminente ed assai colto, un letterato, un umanista; ma soprattutto è un uomo abituato alla vita di società, alla diplomazia, al cerimoniale, al galateo. Per aver mancato così apertamente alla buona creanza, egli ha dovuto farlo deliberatamente: nel suo caso la indipendenza alla Magistratura non ha nulla a che vedere, perché essa viene in giuoco quando il magistrato giudica, e non quando nelle relazioni sociali si comporta come un maleducato. (*Applausi*).

II caso è grave, ma in sostanza, non deve troppo essere sopravvalutato. Lo sgarbo del Procuratore Generale Pilotti è stato fatto non al Presidente della Repubblica, ma proprio alla Magistratura: e la Magistratura deve ringraziar proprio lui, il Procuratore Generale Pilotti, della ostilità con cui è stata accolta nel progetto della Costituzione l'idea, dell'autogoverno: proprio lui, col suo gesto, è riuscito a impedire che la Magistratura possa aver fin da ora quella assoluta indipendenza di cui la grandissima maggioranza dei magistrati, esclusi alcuni pochi Pilotti, sono degni.

Ma lasciamo andare il case Pilotti e ritorniamo al nostro discorso. Secondo me è un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono.

La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope. Il caso del magistrato Pilotti, anche se il Governo lo lasciasse ancora al posto che egli occupa, tra qualche diecina d'anni (pigliamola lunga, per augurargli lunga vita) sarà liquidato e dimenticato; ma tra qualche diecina d'anni vi sarà ancora la Magistratura, degna dell'Italia rinnovata e degna di quel pieno autogoverno, senza il quale essa non può garantire con imparzialità la vita di una vera democrazia.

Cerchiamo dunque di esaminare i problemi costituzionali con spirito lungimirante: quel senso storico di cui parlano spesso gli amici comunisti, che tanto hanno imparato da Benedetto Croce (*si ride*), non si deve trasformare, in un gretto compromesso di partito, che restringa il nostro campo visivo alle previsioni elettorali dell'immediato domani.

Questo spirito di compromesso, che spesso ha portato i preparatori del progetto a girare i problemi piuttosto che

affrontarli, ha d'altra parte dato a molti istituti della nostra Costituzione un certo carattere di approssimazione e di genericità. Su molti problemi vivi, dei quali pareva che si dovesse trovare nella Costituzione una chiara soluzione, si è preferito di chiuder gli occhi.

Enumero rapidissimamente alcuni di questi problemi. C'è quello dei decreti di urgenza. Se ho visto bene, dei decreti di urgenza non vi è accenno nella Costituzione. Il fatto che se ne sia taciuto richiama il ricordo di quelle madri ottocentesche che facevano uscire i figliuoli dal salotto quando la conversazione minacciava di cadere su certi argomenti scabrosi.

Nella Costituzione non si deve parlare dei decreti-legge perché questo è un argomento pericoloso. Ma insomma, potrà avvenire che si verifichi la necessità e l'urgenza, di fronte alla quale il normale procedimento legislativo non sarà sufficiente: il terremoto, l'eruzione di un vulcano. Credete che si possa mettere nella Costituzione un articolo il quale dica che sono vietati i terremoti? Se non si può mettere un articolo di questa natura, bisognerà pure prevedere la possibilità di questi cataclismi e disporre una forma di legislazione di urgenza, che è più provvido disciplinare e limitare piuttosto che ignorarla.

Secondo: il funzionamento dei Ministeri. Recentemente è stata fatta da una rivista una inchiesta rivolta a vari ex ministri su questo quesito: « Perché i Ministeri non funzionano? ». Gli ex Ministri sanno i vari perché ed hanno dato diverse spiegazioni e suggerimenti per cambiare la struttura e l'ordinamento di questi ordigni di Governo costruiti per servire all'amministrazione degli Stati quali erano cento o centocinquanta anni fa, ma che non possono più rispondere alle moltiplicate esigenze di Stati tanto più complessi e macchinosi come sono quelli di oggi.

Orbene, nella Costituzione il problema di dare una struttura

nuova, di snellire, di semplificare il funzionamento dei Ministeri non è stato neanche visto: di esso non è stata fatta neanche, una parola.

Terzo: il problema del tripartitismo e dei governi di coalizione. Se dovrà continuare un pezzo, come mi pare di aver sentito dire dall'onorevole Togliatti, il sistema del tripartitismo, credete voi che si possa continuare a governare l'Italia con una struttura di governo parlamentare, come sarà quella proposta dal progetto di costituzione?

Il Governo parlamentare come è stato accolto nel progetto, è un vecchio sistema che ha avuto sempre, come presupposto, l'esistenza di una maggioranza omogenea o la possibilità di formarla, la quale possa costituire il fondamento di un gabinetto, che possa governare stabilmente. Ma se invece si suppone che, per molti anni, forse per decenni non vi potrà essere un partito che riesca a conquistare la maggioranza da se solo e che per un pezzo si dovrà andare avanti con governi di coalizione, allora bisognerà cercare strumenti costituzionali i quali corrispondano a questo diverso presupposto che è, in luogo della maggioranza, la coalizione. Per questo noi avevamo sostenuto durante la discussione alla Seconda Sottocommissione (in verità però senza insistervi molto, perché ci trovammo subito isolati), qualche cosa che somigliasse ad una repubblica presidenziale o per lo meno a un governo presidenziale, in cui si riuscisse, con appositi espedienti costituzionali, a rendere più stabili e più durature le coalizioni, fondandole sull'approvazione di un programma particolareggiato sul quale possano lealmente accordarsi in anticipo i vari partiti coalizzati. Ma di questo, che è il fondamentale problema della democrazia, cioè il problema della stabilità del Governo, nel progetto non c'è quasi nulla.

E infine c'è il problema dei partiti, del quale già vi ha parlato il collega Bozzi. Ricordo che nel grande discorso di chiusura della Consulta fatto da Vittorio Emanuele Orlando,

non mancò un acutissimo accenno a questo fondamentale carattere delle società contemporanee che è il passaggio di gran parte della vita politica nei partiti ed il loro inserirsi nella vita costituzionale: quando si uscì da quella memorabile seduta, eravamo tutti pieni di ammirazione per il grande maestro, che con sensibilità giovanile aveva subito colto quella che è la novità più profonda della situazione costituzionale italiana: i partiti.

Avrebbe dovuto esser vanto della nuova Costituzione italiana riuscire ad inquadrare questa realtà nei congegni giuridici: i partiti, in realtà, come voi sapete sono le fucine in cui si forma l'opinione politica e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo nel parlare e nell'ascoltare, quando le persone qui riunite sono già persuase in anticipo su tutti i punti?

Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti: dei quali non si può dire se sia bene o male che ci sino, ci sono, e questa è la realtà. E allora si sarebbe desiderato che nella nostra Costituzione si fosse cercato di disciplinarli, di regolare la loro vita interna, di dare ad essi precise funzioni costituzionali. Voi capite che una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici.

L'organizzazione, democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera

democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione all'articolo 47, che « tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ». Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico? Quali sono i partiti che rispondono alle esigenze del metodo democratico, e quindi sono degni di esser riconosciuti in un ordinamento democratico?

Era stato suggerito che nel nostro ordinamento la Suprema Corte costituzionale avesse fra gli altri compiti anche il controllo, sui partiti: che essa avesse il potere di giudicare se una associazione a fini politici abbia quei caratteri di metodo democratico alla cui osservanza, sembra che la formula dell'articolo 47 voglia condizionare il riconoscimento dei partiti. Ma se non la Corte costituzionale a dar tale giudizio, chi lo darà?

Una voce, a sinistra: Pilotti.

CALAMANDREI. Sì, Pilotti; se non vi sarà un altro organo più sereno, fornito di quella sensibilità e di quelle garanzie che Pilotti ha dimostrato di non avere. C'è nelle disposizioni transitorie, del progetto, un articolo, che proibisce «la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del partito fascista ». Non so perché questa disposizione sia stata messa fra le transitorie: evidentemente può essere transitorio il nome « fascismo », ma voi capite che non si troveranno certamente partiti che siano così ingenui da adottare di nuovo pubblicamente il nome fascista per farsi sciogliere dalla polizia. Se questa disposizione deve avere un significato, essa deve esser collocata non tra le disposizioni transitorie, e non deve limitarsi a proibire un nome, ma deve definire che cosa c'è sotto quel nome, quali sono i caratteri che un partito deve avere per non cadere sotto quella denominazione e per corrispondere invece ai requisiti che i partiti devono avere in una Costituzione democratica.

Sarà la organizzazione militare o paramilitare, sarà il programma di violenze contrario ai diritti di libertà; sarà il totalitarismo e la negazione dei diritti delle minoranze: questi od altri saranno i caratteri che la nostra Costituzione deve bandire dai partiti, se veramente vuol bandire il fascismo. E per controllare la giusta repressione di questi caratteri, bisognerà creare un organo apposito, fornito di adeguate garanzie giuridiche e politiche; in mancanza di che accadrà che il partito fascista, di fatto se non di nome, sarà vietato o permesso secondo quel che parrà alle autorità politiche locali, sotto l'influsso delle correnti prevalenti; e magari si troveranno autorità politiche che si avvarranno dell' articolo 47 per impedire la vita di un partito in sé sinceramente democratico. Allora contro il provvedimento il partito ingiustamente soppresso ricorrerà al Consiglio di Stato; ma il Consiglio di Stato vi dirà che questo è un atto compiuto nell'esercizio di un potere politico che si sottrae al suo controllo.

Quando invece si avesse una sezione della Corte costituzionale per verificare quali sono i partiti che corrispondono, per la loro organizzazione e per i loro metodi, alla definizione data dalla costituzione, vi sarebbero garanzie molto più sicure per poter impedire ai partiti antidemocratici di risorgere ed ai partiti democratici di non essere soppressi e perseguitati da soprusi ed arbitri di polizia.

Un'ultima osservazione, e avrò finalmente terminato. Onorevoli colleghi, c'è nella Costituzione un articolo 131 che dice: « La forma repubblicana è definitiva per l'Italia e non può essere oggetto di revisione costituzionale ». Voi sapete che il progetto ha adottato il sistema della Costituzione rigida, cioè della Costituzione che non potrà essere variata se non attraverso speciali procedimenti legislativi, più complicati e più meditati di quelli propri della legislazione ordinaria: in modo che le leggi si potranno distinguere d'ora in avanti in leggi ordinarie, cioè in leggi che si possono abrogare e

modificare con un'altra legge ordinaria, ed in leggi costituzionali, che sono leggi per così dire più resistenti, leggi modificabili soltanto cogli speciali procedimenti di revisione stabiliti dalla Costituzione.

Ma con questo articolo 131 par che si introduca una terza categoria di leggi: quelle che non si potranno giuridicamente modificare nemmeno attraverso i metodi più complicati che la Costituzione stessa stabilisce per la revisione. Dunque, la forma repubblicana non si potrà cambiare: è eterna, è immutabile. Che cosa vuol dire questa che può parere una ingenuità illuministica in urto colle incognite della storia futura? Vuol dire semplicemente questo: che, se domani l'Assemblea nazionale nella sua maggioranza, magari nella sua unanimità, abolisse la forma repubblicana, la Costituzione non sarebbe semplicemente modificata, ma sarebbe distrutta; si ritornerebbe, cioè, allo stato di fatto, allo stato meramente politico in cui le forze politiche sarebbero di nuovo in libertà senza avere più nessuna costrizione di carattere legalitario, e in cui quindi i cittadini, anche se ridotti ad una esigua minoranza di ribelli alle deliberazioni quasi unanimi della Assemblea nazionale, potrebbero valersi di quel diritto di resistenza che l'articolo 30 del progetto riconosce come arma estrema contro le infrazioni alla Costituzione. Senonché io mi domando, e con questa domanda termino questo mio lungo discorso: se si è adottato questo sistema per le norme che riguardano la forma repubblicana, dichiarando queste norme immutabili, non credete che questo sistema si sarebbe dovuto adoperare a fortiori per quelle norme che consacrano i diritti di libertà? Era tradizionale nelle Costituzioni nate alla fine del secolo XVIII che i diritti di libertà, i diritti dell'uomo e del cittadino, venissero affermati come una realtà preesistente alla stessa Costituzione, . come esigenze basate sul diritto naturale; diritti, cioè, che nemmeno la Costituzione poteva negare, diritti che nessuna volontà umana, neanche la maggioranza (e neanche l'unanimità dei consociati poteva sopprimere, perché si ritenevano derivanti da una

ragione profonda che è inerente alla natura spirituale dell'uomo.

Ora, se la nostra Costituzione ha adottato questa misura di immutabilità per la forma repubblicana, credo che dovrà adottare questa stessa misura (e mi riservo a suo tempo di fare proposte in questo senso) anche per le norme relative ai diritti di libertà. Ho finito così, onorevoli colleghi, le mie osservazioni di carattere generale sulla nuova Costituzione. Vi ringrazio di avermi ascoltato con tanta benevolenza e così a lungo.

Vedete, colleghi, bisogna cercare di considerare questo nostro lavoro non come un lavoro di ordinaria amministrazione, come un lavoro provvisorio del quale ci si possa sbrigare alla meglio. Qui c'è l'impegno di tutto un popolo. Questo è veramente un momento solenne. Sento un certo ritegno, un certo pudore a pronunciare queste grandi parole: si fa presto a scivolare nella retorica. Eppure qui veramente c'è nelle cose questa solennità, e non si può non sentirla; questa solennità che non è fatta di frasi adorne, ma di semplicità, di serietà e di lealtà: soprattutto di lealtà.

Questo che noi facciamo è il lavoro che un popolo di lavoratori ci ha affidato, e bisogna sforzarci di, portarlo a compimento meglio che si può, lealmente e seriamente. Non bisogna dire, come da qualcuno ho udito anche qui, che questa è una Costituzione provvisoria che durerà poco e che, di qui a poco, si dovrà rifare. No: questa dev'essere una Costituzione destinata a durare. Dobbiamo volere che duri; metterci dentro la nostra volontà. In questa democrazia nascente dobbiamo crederci, e salvarla così con la nostra fede e non disperderla in schermaglie di politica spicciola e avvelenata.

Se noi siamo qui a parlare liberamente in quest'aula, in cui una sciagurata voce irrise e vilipese venticinque anni fa le istituzioni parlamentari, è perché per venti anni qualcuno ha continuato a credere nella democrazia, e questa sua religione

ha testimoniato con la prigionia, l'esilio e la morte. Io mi domando, onorevoli colleghi, come i nostri posteri tra cento anni giudicheranno questa nostra Assemblea Costituente: se la sentiranno alta e solenne come noi sentiamo oggi alta e solenne la Costituente Romana, dove un secolo fa sedeva e parlava Giuseppe Mazzini. Io credo di sì: credo che i nostri posteri sentiranno più di noi, tra un secolo, che da questa nostra Costituente è nata veramente una nuova storia: e si immagineranno, come sempre avviene che con l'andar dei secoli la storia si trasfiguri nella leggenda, che in questa nostra Assemblea, mentre si discuteva, della nuova Costituzione Repubblicana, seduti su questi scranni non siamo stati noi, uomini effimeri di cui i nomi saranno cancellati e dimenticati, ma sia stato tutto un popolo di morti, di quei morti, che noi conosciamo ad uno ad uno, caduti nelle nostre file, nelle prigioni e sui patiboli, sui monti e nelle pianure, nelle steppe russe e nelle sabbie africane, nei mari e nei deserti, da Matteotti a Rosselli, da

Amendola a Gramsci, fino ai giovinetti partigiani, fino al sacrificio di Anna-Maria Enriquez e di Tina Lorenzoni, nelle quali l'eroismo è giunto alla soglia della santità. Essi sono morti senza retorica, senza grandi frasi, con semplicità, come se si trattasse di un lavoro quotidiano da compiere: il grande lavoro che occorreva per restituire all'Italia libertà e dignità. Di questo lavoro si sono riservata la parte più dura e più difficile, quella di morire, di testimoniare con la resistenza e la morte la fede nella giustizia.

A noi è rimasto un compito cento volte più agevole; quello di tradurre in leggi chiare, stabili e oneste il loro sogno: di una società più giusta e più umana, di una, solidarietà di tutti gli uomini, alleati a debellate il dolore. Assai poco, in verità, chiedono a noi i nostri morti. Non dobbiamo tradirli. (*Vivissimi, Generali applausi – Moltissime congratulazioni*).

(5 Fine) – I precedenti articoli sono

- [Assemblea costituente 4 – i grandi leader e un po' di storia](#)
 - [Assemblea costituente 3 – Calamandrei e la governabilità](#)
 - [Assemblea costituente 2 – la relazione di Ruini](#)
 - [Assemblea costituente 1 – la struttura](#)
-