53.2.1

1

Aggiornamento alla GU 06/09/97

200. LAVORO
DD) Volontariato

L. 11 agosto 1991, n. 266 (1).
Legge-quadro sul volontariato.

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 22 agosto 1991, n. 196.

1. *Finalità e oggetto della legge.* − 1. La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.

2. La presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti.

2. *Attività di volontariato.* − 1. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà.

2. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse.

3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

3. *Organizzazioni di volontariato.* − 1. E' considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.

2. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico.

3. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.

4. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta.

5. Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate.

4. *Assicurazione degli aderenti ad organizzazioni di volontariato.* − 1. Le organizzazioni di

volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

2. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche o collettive, e sono disciplinati i relativi controlli.

5. *Risorse economiche.* – 1. Le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da:

a) contributi degli aderenti;

b) contributi di privati;

c) contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;

d) contributi di organismi internazionali;

e) donazioni e lasciti testamentari;

f) rimborsi derivanti da convenzioni;

g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

2. Le organizzazioni di volontariato, prive di personalità giuridica, iscritte nei registri di cui all'articolo 6, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili occorrenti per lo svolgimento della propria attività. Possono inoltre, in deroga agli articoli 600 e 786 del codice civile, accettare donazioni e, con beneficio d'inventario, lasciti testamentari, destinando i beni ricevuti e le loro rendite esclusivamente al conseguimento delle finalità previste dagli accordi, dall'atto costitutivo e dallo statuto.

3. I beni di cui al comma 2 sono intestati alle organizzazioni. Ai fini della trascrizione dei relativi acquisti si applicano gli articoli 2659 e 2660 del codice civile.

4. In caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore, secondo le indicazioni contenute nello statuto o negli accordi degli aderenti, o, in mancanza, secondo le disposizioni del codice civile.

6. *Registri delle organizzazioni di volontariato istituiti dalle regioni e dalle province autonome.* – 1. Le regioni e le province autonome disciplinano l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato.

2. L'iscrizione ai registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali, secondo le disposizioni di cui, rispettivamente, agli articoli 7 e 8.

3. Hanno diritto ad essere iscritte nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'articolo 3 e che alleghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto o degli accordi degli aderenti.

4. Le regioni e le province autonome determinano i criteri per la revisione periodica dei registri, al fine di verificare il permanere dei requisiti e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte. Le regioni e le province autonome dispongono la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.

5. Contro il provvedimento di diniego dell'iscrizione o contro il provvedimento di cancellazione è ammesso ricorso, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.

6. Le regioni e le province autonome inviano ogni anno copia aggiornata dei registri all'Osservatorio nazionale per il volontariato, previsto dall'articolo 12.

7. Le organizzazioni iscritte nei registri sono tenute alla conservazione della documentazione relativa alle entrate di cui all'articolo 5, comma 1, con l'indicazione nominativa dei soggetti eroganti.

7. *Convenzioni.* – 1. Lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 e che dimostrino attitudine e capacità operativa.

2. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.

3. La copertura assicurativa di cui all'articolo 4 è elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima.

8. *Agevolazioni fiscali.* – 1. Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro.

2. Le operazioni effettuate dalle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, non si considerano cessioni di beni, né prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto; le donazioni e le attribuzioni di eredità o di legato sono esenti da ogni imposta a carico delle organizzazioni che perseguono esclusivamente i fini suindicati.

3. . . . . .(2).

4. I proventi derivanti da attività commerciali e produttive marginali non costituiscono redditi imponibili ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e dell'imposta locale sui redditi (ILOR), qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato. I criteri relativi al concetto di marginalità di cui al periodo precedente, sono fissati dal Ministro delle finanze con proprio decreto, di concerto con il Ministro per gli affari sociali (2/a).

---

(2) Aggiunge il comma 1-*ter* all'art. 17, *L. 29 dicembre 1990, n. 408*, riportata alla voce IMPOSTE E TASSE IN GENERE.

(2/a) Periodo così sostituito dall'art. 18, *D.L. 29 aprile 1994, n. 260*, riportato alla voce IMPOSTE E TASSE IN GENERE. Con *D.M. 25 maggio 1995*, riportato al n. DD/IV, sono stati fissati i criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato.

9. *Valutazione dell'imponibile.* – 1. Alle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'articolo 6 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 20, primo comma, del *decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598* (3), come sostituito dall'articolo 2 del *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1982, n. 954* (4).

---

(3) Riportato alla voce REDDITI DELLE PERSONE FISICHE E DELLE PERSONE GIURIDICHE (IMPOSTE SUI).

(4) Riportato alla voce VALORE AGGIUNTO (IMPOSTA SUL).

10. *Norme regionali e delle province autonome.* – 1. Le leggi regionali e provinciali devono salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e favorirne lo sviluppo.

2. In particolare, disciplinano:

a) le modalità cui dovranno attenersi le organizzazioni per lo svolgimento delle prestazioni che formano oggetto dell'attività di volontariato, all'interno delle strutture pubbliche e di strutture convenzionate con le regioni e le province autonome;

b) le forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6

alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano;

c) i requisiti ed i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento;

d) gli organi e le forme di controllo, secondo quanto previsto dall'articolo 6;

e) le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato;

f) la partecipazione dei volontari aderenti alle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6 ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse.

11. *Diritto all'informazione ed accesso ai documenti amministrativi.* – 1. Alle organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri di cui all'articolo 6, si applicano le disposizioni di cui al capo V della *legge 7 agosto 1990, n. 241* (5).

2. Ai fini di cui al comma 1 sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle organizzazioni.

(5) Riportata alla voce MINISTERI: PROVVEDIMENTI GENERALI.

12. *Osservatorio nazionale per il volontariato.* – 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari sociali, è istituito l'Osservatorio nazionale per il volontariato, presieduto dal Ministro per gli affari sociali o da un suo delegato e composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da due esperti e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'Osservatorio, che si avvale del personale, dei mezzi e dei servizi messi a disposizione dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha i seguenti compiti:

a) provvedere al censimento delle organizzazioni di volontariato ed alla diffusione della conoscenza delle attività da esse svolte;

b) promuovere ricerche e studi in Italia e all'estero;

c) fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato;

d) approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'articolo 6 per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate;

e) offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza della presente legge;

f) pubblicare un rapporto biennale sull'andamento del fenomeno e sullo stato di attuazione delle normative nazionali e regionali;

g) sostenere, anche con la collaborazione delle regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi;

h) pubblicare un bollettino periodico di informazione e promuovere altre iniziative finalizzate alla circolazione delle notizie attinenti l'attività di volontariato;

i) promuovere, con cadenza triennale, una Conferenza nazionale del volontariato, alla quale partecipano tutti i soggetti istituzionali, i gruppi e gli operatori interessati (5/a).

2. E' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, il Fondo per il volontariato, finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti di cui alla lettera *d*) del comma 1 (5/b).

(5/a) L'art. 4, *D.L. 27 maggio 1994, n. 318* (Gazz. Uff. 28 maggio 1994, n. 123), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, *L. 27 luglio 1994, n. 465* (Gazz. Uff. 27 luglio 1994, n. 174), ha autorizzato la spesa di lire 800 milioni annui, a decorrere dall'anno 1994, per il funzionamento dell'Osservatorio e per l'organizzazione della Conferenza nazionale di cui al presente articolo. L'art. 1, comma 2, della legge di conversione sopracitata ha disposto che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del *decreto-legge 26 marzo*

5

1994, n. 209, non convertito in legge.

(5/b) L'art. 4, *D.L. 27 maggio 1994, n. 318* (Gazz. Uff. 28 maggio 1994, n. 123), convertito in legge, con modificazioni, con *L. 27 luglio 1994, n. 465* (Gazz. Uff. 27 luglio 1994, n. 174), ha autorizzato la spesa di lire 1.200 milioni per ciascuno degli anni 1994, 1995 e 1996 per la dotazione del Fondo di cui al presente articolo.

13. *Limiti di applicabilità.* − 1. E' fatta salva la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla *legge 15 dicembre 1972, n. 772* (6).

(6) Riportata alla voce FORZE ARMATE.

14. *Autorizzazione di spesa e copertura finanziaria.* − 1. Per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, per la dotazione del Fondo di cui al comma 2 dell'articolo 12 e per l'organizzazione della Conferenza nazionale del volontariato di cui al comma 1, lettera *i*), dello stesso articolo 12, è autorizzata una spesa di due miliardi di lire per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993.

2. All'onere di cui al comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1991, all'uopo utilizzando parzialmente l'accantonamento: «Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato».

3. Le minori entrate derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 8 sono valutate complessivamente in lire 1 miliardo per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993. Al relativo onere si fa fronte mediante utilizzazione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1991, all'uopo utilizzando parzialmente l'accantonamento: «Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato».

15. *Fondi speciali presso le regioni.* − 1. Gli enti di cui all'articolo 12, comma 1, del *decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356* (7), devono prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lettera *d*) del comma 1 dello stesso articolo 12, venga destinata alla *costituzione* di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività.

2. Le casse di risparmio, fino a quando non abbiano proceduto alle operazioni di ristrutturazione di cui all'articolo 1 del citato *decreto legislativo n. 356 del 1990*, devono destinare alle medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo una quota pari ad un decimo delle somme destinate ad opere di beneficienza e di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 35, terzo comma, del *regio decreto 25 aprile 1929, n. 967* (8), e successive modificazioni.

3. Le modalità di attuazione delle norme di cui ai commi 1 e 2, saranno stabilite con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale.

(7) Riportato alla voce ISTITUTI DI CREDITO.

(8) Riportato alla voce CASSE DI RISPARMIO E MONTI DI CREDITO SU PEGNO.

16. *Norme transitorie e finali.* − 1. Fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge entro un anno dalla data della sua entrata in vigore.

17. *Flessibilità nell'orario di lavoro.* − 1. I lavoratori che facciano parte di organizzazioni iscritte

nei registri di cui all'articolo 6, per poter espletare attività di volontariato, hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

2. . . . . .(9).

(9) Aggiunge un comma all'art. 3, *L. 29 marzo 1985, n. 93*, riportata alla voce IMPIEGATI CIVILI DELLO STATO.

53. 2. 2.

FONDAZIONE PIETRO NENNI

IL DIBATTITO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SUI RAPPORTI ETICO-SOCIALI (SCUOLA, FAMIGLIA)

Roma, 27 novembre 1997

LA POSIZIONE DEI SOCIALISTI

Relazione introduttiva di Mauro Ferri

I lavori dell'Assemblea costituente

Testo provvisorio

1. Premessa – 2. La famiglia all'esame delle Sottocommissioni – 3. La scuola all'esame delle Sottocommissioni – 4. La discussione del progetto: polemica sulla sua natura compromissoria – 5. La discussione in Aula sul titolo II – 6. Considerazioni conclusive

Mauro Ferri

Il contributo dei socialisti all'elaborazione del titolo II della prima parte della Costituzione

1. A cinquant'anni dalla redazione della Carta costituzionale grande interesse tuttora presenta una riflessione sul contributo dei socialisti all'elaborazione del titolo II della prima parte della Costituzione. Si tratta, infatti, di precisare il ruolo che nell'ambito della sinistra essi svolsero nel tradurre in un corpo normativo organico un punto particolarmente qualificante dell'accordo che le sinistre gradualmente andavano realizzando con lo schieramento cattolico in nome di una concezione antiindividualistica e comunitaria della vita sociale. Messo da parte per l'immediato ogni proposito rivoluzionario, e affidatesi a una «lunga marcia» attraverso lo Stato, le sinistre reclamavano la democratizzazione politica e sociale: e in questa direzione qualche spiraglio lasciavano intravedere le aperture trasformatrici del cattolicesimo sociale e personalista.

L'impianto del titolo II della prima parte della Costituzione del 1947 fu costruito nel corso dei lavori della prima e della terza Sottocommissione a cui la Commissione dei 75 aveva rispettivamente assegnato la materia dei diritti e doveri dei cittadini e quella dei diritti e doveri economico-sociali. Ai fini del nostro discorso giova

ricordare che presso la prima Sottocommissione, presieduta da Umberto Tupini, sedevano come relatori La Pira e Basso per le libertà civili, Marchesi e Moro per le libertà culturali, Corsanego e Iotti per la famiglia, Dossetti e Cevolotto per lo Stato ed i rapporti dello Stato con altri ordinamenti, Chiesa cattolica compresa; della terza Sottocommissione, presieduta da Gbidini, erano relatori, per quel che qui ci interessa, Giua sul diritto all'istruzione, all'immigrazione e all'esercizio professionale, (Lina) Merlin, Federici e Noce sulle garanzie economico-sociali per l'assistenza alla famiglia. Della materia dell'istruzione si parlò pure all'interno della seconda Sottocommissione, di cui era presidente Umberto Terracini e, in particolare, in seno al comitato ristretto ivi insediato, sotto la presidenza di Ambrosini, per l'elaborazione delle norme attinenti all'ordinamento regionale.

Si deve, peraltro, al comitato ristretto (Commissione dei 18) che coordinò i lavori delle tre sottocommissioni, l'attuale collocazione (titolo II) dei rapporti etico-sociali al livello immediatamente successivo a quello occupato dai rapporti civili (titolo I), vertice di quella sorta di piramide rovesciata che, nell'architettura dell'erigendo edificio costituzionale, doveva comprendere, di seguito, i rapporti economici (titolo III) e infine, in conclusione della parte prima della Carta, i rapporti politici (titolo IV). Tale disegno si ispirava al «criterio della socialità progressiva» (secondo l'espressione di Aldo Moro, che di quel comitato, presieduto da Meuccio Ruini, fu *pars magna* con Giuseppe Dossetti e Mario Cevolotto), criterio elaborato anche alla

luce degli studi predisposti, tra il 1946 e il 1947, dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Ma su queste premesse mi riporto alla relazione di Silvano Labriola.

2. Il tema della famiglia venne affrontato specificamente dalla prima Sottocommissione in una serie di sedute comprese nel periodo dal 30 ottobre al 13 novembre 1946. Nell'introdurre il dibattito, il Presidente della Commissione Tupini assunse, come punto di partenza per la discussione, l'articolo in materia di garanzie economico-sociali per l'assistenza alla famiglia che la terza Sottocommissione, presieduta da Gustavo Ghidini, aveva approvato tra il 13 e il 20 settembre, senza sostanziali modifiche rispetto alle proposte dei relatori Angelina Merlin e Michele Giua. Tale articolo era così congegnato:

«La Repubblica assicura alla famiglia le condizioni economiche necessarie per la sua difesa e il suo sviluppo.

«Qualora la famiglia si trovi nell'impossibilità di educare i figli, è compito dello Stato di provvedervi. Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà dei cittadini».

La presenza dei socialisti alla discussione sul tema della famiglia, in sede di prima Sottocommissione, fu molto attiva e sin dalle prime battute si registrò la loro divergenza sui punti più dibattuti in merito ai quali inizialmente non esisteva accordo neppure tra i relatori Corsanego e Iotti. Tre soprattutto furono i temi focalizzati:

quello della definizione della famiglia come società naturale (secondo la proposta di Corsanego), quello della protezione dei figli nati fuori del matrimonio e quello dell'indissolubilità del vincolo coniugale.

Nell'intervento del 6 novembre Lelio Basso motivava il suo voto contrario alla formula della famiglia come «società naturale», affermando di non potere accettare di inserire nella Costituzione formulazioni con evidente carattere ideologico.

Quanto al punto relativo alla indissolubilità del matrimonio, di fronte alla proposta formulata da Giorgio La Pira di introdurre un tale principio in Costituzione, Togliatti aveva presentato il 13 novembre un ordine del giorno di questo tenore:

«La prima Sottocommissione, constatato che da nessuna parte è stata avanzata la proposta di modificare la vigente legislazione per quanto concerne l'indissolubilità del matrimonio, non ritiene opportuno parlare di questa questione nel testo costituzionale».

La proposta di Togliatti raccoglieva l'immediata adesione di Basso che, nell'assicurare il proprio voto favorevole, ribadiva la convinzione che «nella Costituzione si dovrebbero affermare soltanto quei principi fondamentali che costituiscono i pilastri della legislazione e che debbono servire di guida al legislatore. Tali principi fondamentali rappresentano l'espressione della comune coscienza civile e perciò una Costituzione verrebbe meno al suo compito quando invece rappresentasse la volontà di una debole maggioranza». E continuava: «I principi riguardanti la libertà

di stampa e il diritto di domicilio esprimevano la coscienza comune della popolazione e perciò sono stati sanciti nella Costituzione. Se invece si introducono nella Costituzione principi che per tradizione ne sono rimasti esenti e che raccolgono solo una debole maggioranza di consensi, si elabora una Costituzione non vitale, che non risponde alla sua vera funzione di pilastro della vita nazionale».

Questo tipo di riflessioni ricorre assai di frequente nel dibattito socialista dell'epoca: basta pensare a quanto scriveva Preti in un articolo pubblicato sull'edizione milanese dell'*Avanti!* del 18 luglio 1946. Mettendo in guardia contro le costituzioni troppo teoriche e, al tempo stesso, ansiose di definire punto per punto organi e funzioni; liquidando tutto ciò come una superata eredità della mentalità razionalistica trasmessa dalla rivoluzione francese alla borghesia del secolo XIX, egli sosteneva, tra l'altro, non doversi regolamentare nelle costituzioni materie non strettamente costituzionali. «Se questa può essere una tentazione per le attuali maggioranze, essa potrebbe provocare l'irrigidimento delle minoranze e il desiderio di queste di tornare sullo statuto qualora la situazione divenisse loro favorevole. Che se poi [...] la Costituzione finirà per essere sottoposta a referendum, i partiti politici finirebbero col presentarsi davanti al popolo divisi in due opposte schiere [...], con il rischio di dover ricominciare tutto daccapo, a danno dell'ancora fragile nostra democrazia». E concludeva: «Il partito socialista non aspira a dare alla nazione se non lo statuto del buonsenso democratico. Occorre, sfrondando l'inutile, raggiungere l'ac-

cordo dei principali partiti sui punti fondamentali. Tutte le questioni non essenziali e non urgenti, sulle quali non è necessario pronunciarsi, saranno decise poi dalla storia, se e quando l'esigenza della loro soluzione dovesse maturare».

Per quanto riguarda la tutela della prole nata fuori del matrimonio, esistevano due diverse proposte dei relatori: Iotti suggeriva la formulazione: «Ai figli illegittimi sono garantite dalla legge le stesse condizioni giuridiche di quelli legittimi»; Corsanego, da parte sua, era per la seguente formula: «La legge detta le norme per l'efficace protezione dei figli illegittimi». Intervenendo su quest'ultima proposta, Cevolotto, che anche in seguito vedremo quasi sempre allineato sulle posizioni di Basso, suggeriva un accordo diretto tra i relatori: questi si sarebbero potuti adoperare per trovare una formula praticamente traducibile nel futuro codice civile, «che risolva non soltanto il principio della parità tra figli legittimi e figli illegittimi, ma consenta anche di accentuare la protezione dei figli naturali».

È significativo che proprio da quest'ultima argomentazione abbia preso le mosse Togliatti per avanzare un'ulteriore proposta diretta ad affermare un principio etico di ordine generale: «Nessuna norma di legge potrà far ricadere sui figli le conseguenze di uno stato familiare dei genitori che non sia conforme alla legge». La proposta Togliatti andava al di là dell'esigenza di realizzare una mera parità di trattamento economico tra figli naturali e legittimi, per affermare anche il principio – su cui il leader comunista insisteva con particolare vigore – per cui nessuno può essere

privato del nome. Un aspetto, come egli tenne a sottolineare, che trascendeva quello puramente patrimoniale e rispondeva all'esigenza di abbandonare la concezione conservatrice della famiglia per proporre di essa un modello rinnovato e moderno. Inoltre, l'introduzione del principio contenuto nella sua proposta avrebbe realizzato un completamento indispensabile di una famiglia in cui non è consentito il divorzio, quale temperamento necessario per non creare una categoria di esseri a cui si vengano a negare, sulla base di un diritto familiare arretrato, quelli che sono i diritti fondamentali della persona umana».

In adesione a Togliatti intervenne nel dibattito Mancini affermando, tra l'altro, che la famiglia «è un organismo etico che deve soprattutto avere una superiore esigenza, quella di saper correggere in tutti i modi gli errori dei suoi componenti. La personalità umana non si può annullare e lo stato giuridico non si può sopprimere. Se la morale deve informare il diritto non si può rimanere indifferenti alla sorte di tanti innocenti». Il principio affermato da Togliatti si configurava, secondo Mancini, come una vera e propria norma morale, degna di essere inserita in una costituzione moderna».

La formula di Corsanego venne approvata il 12 novembre con l'astensione di comunisti e socialisti che si riservarono di risollevare la questione in sede di Commissione plenaria, anche perché mancavano tre commissari – tra gli altri risultava assente Lelio Basso – che si sarebbero sicuramente battuti per la proposta comuni-

sta. L'*Avanti* del 13 novembre, nel riferire la notizia dell'approvazione dell'articolo proposto da Corsanego, annota: «Appare evidente il proposito della Democrazia cristiana e delle destre di stabilire nel nuovo stato democratico italiano il vecchio principio borghese della differenza tra figli legittimi e illegittimi, il quale fa ricadere sui figli gli errori e le colpe dei padri».

Sempre in riferimento al dibattito che si svolgeva davanti alla prima Sottocommissione il quotidiano socialista, nel commentare l'approvazione dell'articolo proposto da Giorgio La Pira, denunciava la manovra dei democristiani che, noncuranti del rilievo delle sinistre circa la estraneità alla costituzione del tema dell'indissolubilità o meno del matrimonio, tendevano a trasporre nella Carta costituzionale l'intera legislazione concordataria.

Sulle stesse colonne dell'*Avanti!* compare inoltre un editoriale in cui Lelio Basso riprende le argomentazioni svolte in Sottocommissione a proposito della definizione della famiglia come «società naturale». Tale definizione – osserva Basso – risulta dal punto di vista storico errata, in quanto «la famiglia oggi riconosciuta dallo Stato è un prodotto storico. Se poi si intende affermare una supremazia della famiglia sullo Stato, nel senso che lo Stato debba rispettare una determinata sfera di autonomia della famiglia, si dice cosa che ripugna alla coscienza giuridica moderna. Si tratta, comunque, di una affermazione contraddittoria perché, mentre si afferma questa sfera di autonomia della famiglia rispetto allo Stato, d'altra parte per fami-

glia si intende solo la famiglia legittima, cioè «quella che ha ricevuto il crisma da parte dello Stato e se ne esclude la famiglia semplicemente naturale». Come assai poco lodevoli possano essere le conseguenze di una tale impostazione si evince – secondo Basso – dagli articoli approvati dalla Sottocommissione in materia di figli naturali e di indissolubilità del matrimonio, materia quest'ultima da sistemare piuttosto nel codice civile perché in una costituzione, oltre ad una parte relativa all'organizzazione dello Stato, entrano «quelle proclamazioni di diritti che rappresentano un pilastro fondamentale della coscienza civile» e quelle «che segnano un effettivo progresso nella storia delle conquiste sociali e s'inscrivono nella Carta fondamentale, quasi a segnare una pietra miliare». E siccome l'indissolubilità del matrimonio non rientra in nessuno di questi due casi, è evidente – conclude Basso – che i democristiani, introducendo nella Carta tale principio hanno voluto consacrare una affermazione ideologica.

Svolgendo considerazioni non diverse in un articolo pubblicato nel fascicolo di dicembre 1946 della rivista *Quarto stato*, Lucio Luzzatto (che, già in seno alla Commissione operante presso il Ministero per la Costituente, aveva svolto un ruolo di primissimo piano) avrà modo di rilevare, in riferimento alla definizione di famiglia come «società naturale» che si tratta di una enunciazione solo dottrinaria che è «in contrasto con le stesse norme immediatamente successive, con la struttura del diritto moderno e con le applicazioni che l'interpretazione avrebbe potuto derivar-

ne. Quanto all'indissolubilità del matrimonio, si tratta di una norma che non ha alcuna ragione di essere nella Costituzione, trattandosi «di materia di codice civile piuttosto che di costituzione». Per quanto riguarda il punto relativo alla tutela dei figli nati fuori del matrimonio, osserva Luzzatto che una costituzione non deve bloccare l'ideologia dell'attuale maggioranza, ma restare aperta ad una situazione che si evolve: «Da parte democristiana» egli spiega «si vuol profittare di una maggioranza della quale attualmente si dispone o meglio si è disposto il 2 giugno, poiché oggi già si sente di non poter più forse disporne, per ancorare la futura legislazione dello stato repubblicano a massime che una parte soltanto della cittadinanza presume fondamentali».

I temi relativi alla famiglia vennero all'attenzione dell'adunanza plenaria nelle sedute del 15 e del 16 gennaio. La discussione si annunciava assai difficile, trattandosi di dover raggiungere un accordo su una materia per la quale, sia in sede di (prima) Sottocommissione, che in seno al comitato di redazione si erano manifestati dissensi non lievi. Basso non partecipò all'intera discussione e la posizione socialista si fecero carico di illustrarla e sostenerla altri commissari, peraltro sempre molto attivi, tra cui Lina Merlin, Paolo Rossi e Mario Cevolotto. Quest'ultimo, in particolare, facendo esplicito richiamo alle «idee di Basso, cui aveva pienamente aderito», prese ad esporre le ragioni dell'opposizione all'inserimento della definizione della famiglia come «società naturale» nella Carta costituzionale: «... dire che la fa-

miglia è una società naturale è dare una definizione che, in fondo, è l'unica esistente in tutta la Costituzione, e costituirebbe una stonatura». La famiglia è da lui intesa non come società naturale, ma come società con un suo contenuto etico, che si costituisce in base alla legge dello Stato. Al «contenuto etico ed affettivo» della famiglia si richiamò in un successivo intervento Pietro Mancini che ebbe ad osservare che nella famiglia, anche senza una espressa articolazione, confluiscono «tutti gli elementi voluti dalla legge e dai riti».

Un emendamento proposto dal repubblicano Conti («La Repubblica tutela la famiglia e ne riconosce i diritti allo scopo di assicurare l'adempimento della sua missione ed insieme la saldezza morale e la prosperità della Nazione») incontrò il favore dello schieramento socialista, ma non quello dei comunisti; e, quindi, alla fine prevalse la tesi di Togliatti di passare ad una nuova votazione nominale sulla formula proposta dalla prima Sottocommissione: quest'ultima fu approvata con 35 voti favorevoli (per lo più democristiani e comunisti), 4 voti contrari (Calamandrei, Cevolotto, Grieco e Lussu) e 15 astensioni (Amadei, Basso, Canevari, Colitto, Conti, Lami Starnuti, Mancini, Marinaro, Lina Merlin, Perassi, Ravagnan, Paolo Rossi, Ruini, Targetti e Terracini).

In merito al secondo comma dell'art.15 del progetto, nel testo approvato dal comitato di redazione («La Repubblica aiuta il cittadino bisognoso a formarsi una famiglia ed a sostenerne gli oneri, con speciale riguardo alle famiglie numerose») si

registrò un generale dissenso da parte dei relatori della terza Sottocommissione (Merlin, Noce e Federici), i quali avevano proposto una formula «ampia e comprensiva» di questo tenore: «La Repubblica assicura alla famiglia condizioni economiche necessarie alla sua difesa e al suo sviluppo». Da parte socialista (in particolare da Paolo Rossi, cui si associò il repubblicano Conti) venne rilevato che la formula del comitato di redazione «più che ad una Costituzione, si adatta al regolamento di una congregazione di carità» e, comunque, si rischiava di introdurre in Costituzione una disposizione riecheggiante la propaganda demografica. Alla fine si addivenne all'approvazione d'una risoluzione proposta dalla Iotti di deferire al comitato di redazione una formulazione di detto secondo comma che tenesse conto dell'articolo approvato dalla terza Sottocommissione.

Si passò, poi, alla discussione dell'articolo riguardante l'indissolubilità del matrimonio. Anche questa volta la ben nota posizione dei socialisti venne illustrata da Cevolotto, ma non si riuscì ad evitare che passasse, con 28 voti favorevoli e 25 contrari, la disposizione che sanciva il principio dell'indissolubilità.

Il giorno successivo (16 gennaio) l'adunanza plenaria passò all'esame dell'art.17 predisposto dal comitato di redazione per la parte riguardante la condizione dei figli nati fuori del matrimonio. Su quest'argomento fu premiato, almeno per il momento, l'impegno di Togliatti e di tutta la sinistra a portare fino in fondo una battaglia che, in sede di Sottocommissione, come già si è ricordato, aveva visto prevale-

re la tesi di Corsanego. Fu approvata infatti la formula proposta dal leader comunista («La legge garantirà ai figli nati fuori del matrimonio uno stato giuridico che escluda inferiorità civili o sociali»). Le sinistre, e in particolare i socialisti, registravano momentaneamente un punto in loro favore sui democristiani che, come più volte fu notato sulle colonne dell'Avanti! (per esempio, il 16 gennaio) «sulla redazione della nuova Costituzione erano animati da uno zelo degno di miglior causa ed insistevano sempre nel voler includere nella Carta costituzionale principi di ispirazione religiosa» infirmanti l'indipendenza dello Stato. L'Assemblea il 23 aprile avrebbe respinto tale formulazione preferendole una specificazione della tutela della famiglia legittima.

3. Dai verbali delle discussioni presso la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la Costituente, risulta che il tema dell'istruzione non era specificamente affrontato e solo un cenno – in particolare all'istruzione elementare e professionale – emerge nella relazione generale a proposito dei diritti sociali riguardanti la persona: «Tra i compiti dello Stato vi deve essere quello di assicurare a tutti i cittadini una sufficiente istruzione gratuita ed inoltre di predisporre i mezzi per consentire il compimento degli studi superiori ai giovani non abbienti forniti di particolari attitudini».

Sempre nell'ambito dell'attività del Ministero per la Costituente il problema scolastico, inoltre, veniva toccato in qualche modo dalla Commissione incaricata di

predisporre la dichiarazione costituzionale dei diritti di uguaglianza derivanti dal principio di eguaglianza e solidarietà: nel testo, di cui fu relatore il socialista Lucio Luzzatto, si affermava, come dovere dello Stato, quello di assicurare «una sufficiente istruzione gratuita, sia come istruzione elementare sia come formazione e riadde-stramento professionale». Al dovere dei cittadini di adempiere all'obbligo scolastico doveva corrispondere l'assicurazione statale di consentire «il compimento degli studi anche superiori ai giovani non abbienti dotati di particolari attitudini». La stessa Commissione aveva fissato i criteri che avrebbero dovuto informare le norme costituzionali sull'istruzione, compresa l'attribuzione allo Stato dei compiti di controllo. Le forme, l'ambito e i limiti di questo controllo vennero approfonditi in sede di discussione sulle autonomie locali, nell'ambito dei poteri da attribuire ai comuni (in materia di scuola primaria) e della delegazione legislativa alle regioni (in particolare per alcuni rami dell'istruzione tecnica).

Qualche indicazione generale sugli orientamenti della prima Sottocommissione in materia di istruzione (ed anche di famiglia) può evincersi dal documento che il presidente Tupini – con Basso, Cevolotto e Moro – predisposero e presentarono il 30 luglio 1946: tale documento si apriva con alcune dichiarazioni di principio sul valore della persona umana, sul diritto all'eguale trattamento e sulla solidarietà tra gli uomini nella vita sociale e nel lavoro comune. La materia, distribuita nei tre grandi temi dell'uomo, della famiglia e dello Stato, venne ulteriormente suddivisa e

la parte dedicata all'uomo venne articolata in tre capitoli dedicati, rispettivamente, il primo alle libertà civili, il secondo alle libertà sociali e il terzo alle libertà politiche.

Tra le libertà sociali generali, erano individuati, di seguito, il diritto all'esistenza della persona, il diritto all'assistenza sanitaria e il diritto delle madri e dei fanciulli ad ottenere protezione sociale.

Tra i diritti e le libertà riguardanti la famiglia erano elencati: il diritto a costituire la famiglia; il dovere di protezione dello Stato; i poteri direttivi della famiglia; il diritto-dovere di istruire ed educare la prole; il diritto all'assistenza da parte dello Stato; la filiazione naturale.

Tra le libertà culturali erano considerate la libertà di insegnamento e il diritto di scelta della scuola; il dovere dello Stato di promuovere l'istruzione e la cultura con proprie scuole; il diritto dello Stato di controllare le scuole private con particolare riferimento al rendimento didattico e allo stato giuridico degli insegnanti; il diritto alla istruzione e al riadattamento professionale; il diritto ed obbligo dell'istruzione elementare; il diritto all'istruzione superiore per i meritevoli; la libertà di creare organismi educativi paralleli alle scuole pubbliche e private.

Anche nel metodo di discussione delle varie sottocommissioni i problemi scolastici non ottennero una valutazione autonoma, ma se ne parlò *incidenter* nell'ambito delle diverse relazioni. Così nella relazione sulle libertà civili alla prima Sotto-

commissione. Lelio Basso non vi fece cenno allorché propose di inserire nel testo costituzionale il principio fondamentale che si tradurrà nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione («Spetta alla collettività eliminare quegli ostacoli d'ordine sociale e economico che limitando la libertà e l'eguaglianza di fatto degli individui impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il pieno sviluppo fisico e intellettuale, morale e materiale di essa»). Basso concepiva questa formulazione come una norma di principio, chiave di tutte le altre norme della Costituzione in materia di lavoro, impresa, proprietà, servizi pubblici e pertanto non prevedeva di inserirvi il problema scolastico che, come ebbe a ribadire più volte durante il seguito dei lavori, era da non costituzionalizzare. Del suo stesso avviso fu Concetto Marchesi che, pur ritenendo che spettasse al legislatore ordinario il compito di regolare la materia scolastica, riteneva doverosa una discussione sull'argomento data l'insistenza «di un grande partito italiano».

Svolgendo, presso la terza Sottocommissione una relazione sulle «Garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino», Michele Giua proponeva una formulazione che considerava l'istruzione un bene sociale «che coinvolge principi ormai accettati come postulati fondamentali dai partiti di massa». L'intervento di Giua proseguiva sottolineando il dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di ogni grado, per consentire a tutti i capaci di usufruirne. Il requi-

sito del merito non veniva limitato all'istruzione inferiore, ma anche a quella universitaria, anche come rimedio all'eccessivo affollamento degli atenei.

Nella seduta del 18 ottobre 1946 la prima Commissione affrontò la discussione dei principi sui rapporti sociali e culturali. Furono presentate proposte articolate da parte di Moro, Marchesi e Lombardi, nelle quali emergevano gli accordi e le divergenze circa il principio di libertà della scuola e le implicazioni solidaristiche del problema scolastico. Tra gli elementi di disaccordo c'era quello relativo al ruolo delle scuole private, del loro sovvenzionamento e quello dell'insegnamento della religione.

Il testo presentato da Giovanni Lombardi conteneva una dichiarazione di principio sui concetti cui si ispiravano i socialisti: fondamentale è l'art. 1 dove si sancisce il principio della libertà *nella* scuola come principio garantito dalla Costituzione.

Alle denunce di Marchesi dei mali dell'università, Mancini osservò, durante la discussione del 23 ottobre: «Non soltanto il titolo dottorale, ma tutti gli studi sono caduti in discredito in Italia, a causa della dittatura fascista che per vent'anni ha valorizzato non gli studi ma gli esercizi ginnastici e a causa delle cattedre universitarie concesse per ragioni politiche e non per sapere o per scienza». Per sanare questi mali, secondo Mancini e Lombardi, a poco sarebbe servita l'abolizione del titolo dottorale, perché si sarebbero soltanto pregiudicate le aspettative di tanti giovani sul punto di conquistare tale titolo «per procacciarsi un'occupazione e il mezzo per vivere». Sempre in materia di insegnamento universitario Giua rappresentò l'esigenza

che l'insegnamento universitario fosse aperto a tutti i capaci, indipendentemente da distinzioni di razza, di religione, di credo politico e di nazionalità. Aprendo le porte dell'università agli insegnanti stranieri, come per il passato era pur accaduto, era possibile «rinnovare lo spirito dell'insegnamento universitario».

Nel corso del dibattito relativo al rapporto di parità o meno delle scuole statali e non statali, tenutosi negli ultimi giorni di ottobre del 1946, Lelio Basso, che fino ad allora si era astenuto dall'intervenire alla discussione ritenendo più opportuno non parlare del problema della scuola in sede istituzionale, dichiarava di riservarsi in sede di Commissione plenaria «la facoltà di proporre la soppressione di tutti gli articoli riguardanti la scuola». In particolare, considerando un errore inserire l'insegnamento religioso nella Costituzione, preannunciò che «qualora i democristiani, approfittando di una maggioranza lieve e momentanea, volessero imporre una tale norma, che urta contro la coscienza degli uomini del partito socialista, costringerebbero questi ultimi ad affrettare i tempi per giungere ad una frattura, e ad un procedimento di modifica della Costituzione, che non investirebbe più soltanto l'argomento in esame, ma anche altro su cui si è giunti a transazione».

La materia dell'istruzione dell'obbligo venne pure affrontata, come ho accennato all'inizio, presso la seconda Sottocommissione assembleare (ordinamento costituzionale dello Stato, comprese le autonomie locali) nella seduta del 22 novembre 1946. Era operante nell'ambito di questa Sottocommissione un comitato ristretto

di dieci membri, presieduto da Gaspare Ambrosini, per l'elaborazione delle norme attinenti all'ordinamento regionale. Intervenendo sul tema del giorno, che era quello dell'elaborazione delle disposizioni in materia di autonomie locali, i democristiani Ambrosini e Cappi si erano fatti propugnatori della proposta di affidare alle regioni l'istruzione elementare, argomentando, il primo, dalla inclusione di tale mareria nei programmi federalisti di decentramento statuale; il secondo sostenendo che l'affidamento alle regioni dell'istruzione elementare ed anche di quella media era l'unica strada per attenuare lo strapotere e il monopolio dello Stato nella formazione spirituale e politica del popolo.

La proposta non passò per l'opposizione congiunta di comunisti, socialisti e repubblicani, ma è merito, in particolare, di un socialista, Tito Nobili, aver dimostrato, in contrario, che solo lo Stato era in grado di risolvere la piaga dell'analfabetismo nel Mezzogiorno: si trattava quindi di un problema nazionale, che richiedeva ingenti risorse di cui solo lo Stato poteva disporre, mentre il divario tra le regioni, se si fosse accolta la proposta criticata, si sarebbe accentuato in ragione della diversa distribuzione della ricchezza nel paese. Sulle posizioni di Nobili si allineavano Edgardo Lami Starnuti ed altri deputati, tra cui persino il liberale Bozzi che così prendeva le distanze da Einaudi, sostenitore dell'altra tesi. Il successo dello schieramento contrario all'inclusione della istruzione elementare tra le funzioni di competenza delle regioni in parte fu confermato nella successiva votazione che escluse

parimenti l'istruzione media classica dalla competenza delle regioni, alle quali si attribuì, viceversa, in virtù di una distinta votazione, chiesta e ottenuta da Mortati, la competenza in materia di istruzione tecnico-professionale: in tal modo si confermava la distinzione accolta dalla legge Casati tra istruzione classica propria dei ceti medio-alti e istruzione professionale e tecnica propria delle classi inferiori.

4. È noto che la Commissione dei 75 completò e presentò il suo progetto agli inizi di febbraio del 1947, quindi con oltre tre mesi di ritardo rispetto al termine troppo ristretto che le era stato assegnato, del 19 ottobre 1946. Doveva poi passare un altro mese perché il progetto venisse iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea e si iniziasse così, il 4 marzo 1947, con la discussione «generalissima» sull'intero testo, la seconda fase del processo costituente.

Il dibattito si protrasse per vari giorni, fino al 12 marzo, e toccò anche punte di particolare asprezza per le critiche che al progetto venivano mosse dai «grandi» esclusi dalla Commissione dei 75 (in particolare, Nitti, Orlando e Croce), che denunciarono l'impianto compromissorio, la vaghezza delle enunciazioni programmatiche, la prolissità del resto, le sue disarmonie. Critiche di eguale tenore erano mosse da Piero Calamandrei. L'autorevole esponente del Partito d'Azione riferiva le sue accuse di genericità e oscurità soprattutto alla prima parte del progetto, la cui mancanza di interna coerenza, a suo dire, avrebbe reso arduo un accordo di sostanza tra i partiti. A tali obiezioni immediata venne la replica di Tupini e La Pira che misero

in risalto l'ispirazione pluralista e sociale del progetto e la concezione della persona umana che ne era alla base.

Sulla natura «compromissoria» del progetto si svolse un dibattito di grande interesse e significato soprattutto se consideriamo il momento che attraversava la sinistra socialista all'indomani della scissione di Palazzo Barberini e quando si era avviato quel processo che ben presto condurrà la DC alla svolta centrista. Di tale dibattito vasta eco si ebbe nei numerosi interventi sulla stampa quotidiana e periodica dell'epoca, la cui consultazione ci è resa agevole da quando disponiamo della preziosa rassegna di Daniela Pastechi Norelli e del relativo spoglio dei giornali dell'epoca, nel volume curato da Roberto Ruffilli, *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Vallecchi, Firenze 1978.

A quello che dai critici veniva chiamato «compromesso», Togliatti, nel noto intervento svolto nella seduta dell'11 marzo 1947, rivendicava un carattere molto più nobile, perché, come con grande finezza politica egli argomentava, la confluenza tra solidarismo marxista e solidarismo cristiano altro non era che «ricerca di quella unità che è necessaria per poter fare la costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una o dell'altra ideologia, ma la costituzione di tutti i lavoratori italiani, di tutta la nazione».

Su questo stesso tema del compromesso aveva già avuto modo di parlare qualche giorno prima (6 marzo) Lelio Basso, che aveva osservato:

«Si è da più parti mossa a questo progetto di costituzione la critica che esso rappresenti il frutto di un compromesso: si è parlato, da qualche parte, riguardo a questo progetto, che esso contenga in sé l'equivoco del tripartito. Se con questo si vuol dire che il progetto di costituzione è il frutto di uno sforzo di diversi partiti per trovare un'espressione concorde che rappresenti l'espressione della volontà della grande maggioranza degli italiani, questo non è un difetto: noi non abbiamo mai pensato che si potesse portare a questa Assemblea una costituzione socialista, non abbiamo mai pensato che si potesse portare a questa Assemblea una costituzione che fosse il frutto di punti di vista particolari».

Molto significativo ai fini del nostro discorso è il seguito dell'intervento di Basso, ove egli illustra l'atteggiamento che terrà il suo gruppo durante lo svolgimento dei lavori assembleari:

«Noi voteremo in questa costituzione degli articoli che certamente non corrispondono alle tradizioni del Partito Socialista ed altri che contraddicono a quelle che sono le nostre aspirazioni lontane; ma voteremo degli articoli che siano l'espressione della complessa della realtà oggi in atto e li voteremo con perfetta lealtà».

Dieci anni più tardi (*Il Principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano 1958, p. 125), lo stesso Basso ribadirà che una efficace redazione della Costituzione si era resa possibile grazie all'incontro, certo anche tra conflitti e compromessi, delle tre grandi correnti di pensiero esi-

stenti all'epoca della Costituente nel paese: la cattolica, la socialista e la liberaldemocratica, dal cui incontro e scontro emersero le linee maestre e gli istituti fondamentali del nuovo ordinamento.

5. Le materie su cui avvenne la discussione sul titolo II (famiglia, matrimonio e scuola) erano strettamente legate alla religione e le ripercussioni del voto sull'articolo 7 non facevano quindi prevedere nulla di buono, anche perché la pace religiosa che propagandisticamente era stata fatta intravedere si era avviata a diventare un tema ricorrente nella lotta politica degli anni successivi.

Era ancora vivo lo sdegno dei socialisti dopo la «notte delle sorprese», che aveva visto una maggioranza «occasionale» approvare, il 24 marzo, l'art. 5 del progetto (art. 7 della Costituzione) relativo ai rapporti tra Stato e Chiesa. Nenni aveva considerato, appunto, tale approvazione come una vera e propria «sopraffazione clericale dello Stato», come «il marchio chiesastico, pretino, clericale impresso allo Stato Repubblicano». Egli non aveva accettato la giustificazione tattico-parlamentare dei comunisti, il loro «eccesso di realismo», che rischiava di creare «una zona di confusione» favorevole alle forze antidemocratiche. Al «ricatto» di De Gasperi – scrive l'anonimo editorialista, forse proprio Nenni, nell'*Avanti!* del 27 marzo – , che ha legato la questione dell'art. 7 al consolidamento della Repubblica, e a quello dell'*Osservatore romano*, che ha sollevato lo spettro della lotta di religione, i socialisti hanno risposto con un voto non equivoco, per obbedire «al dovere di opporsi alla

sopraffazione che deriva dall'inserire nella Costituzione il Concordato, e il Trattato con il suo art. 1, la cui modifica richiede un macchinoso procedimento di revisione costituzionale nel caso che il Vaticano non sia più d'accordo: di qui l'asservimento e l'umiliazione dello Stato».

La discussione in aula sul titolo II, iniziatasi il 17 aprile, si aprì con l'esame della parte riguardante la famiglia. Il giorno prima era apparso un editoriale sull'Avanti! in cui largo spazio era dedicato al tema dell'indissolubilità del matrimonio: si faceva osservare che anche i paesi europei di grande tradizione cattolica avevano da tempo abbandonato tale principio e avevano introdotto il divorzio. Si annunciava in assemblea una grande battaglia delle sinistre contro la «sopraffazione clericale» disposta a tutto pur di impedire non dico che passasse il divorzio, ma semplicemente che la questione fosse affidata alla decisione del legislatore ordinario. Il giorno successivo, nel commento alla cronaca parlamentare, si dava conto dei discorsi di Giua e Calamandrei e si criticava la posizione dei democristiani che volevano imprimere alla Costituzione e allo Stato un marchio clericale e confessionale. Quanto all'atteggiamento dei socialisti, si ribadiva che questi ultimi ben si guardavano dal chiedere che l'istituto del divorzio fosse inserito nel testo della Costituzione, trattandosi di «materia non da Costituente ma da Codice civile».

Il primo intervento dei socialisti nella discussione del 17 aprile fu quello di Preti, che esordì sottolineando che il titolo II «è tra quelle parti della Costituzione in or-

dine alle quali la sostanza del dibattito, al di là delle questioni su cui tutti poterono essere d'accordo, e che non hanno del resto grande importanza, si riduce, necessariamente, ad uno scontro tra il propugnatore della tesi, diciamo così, laica, e il propugnatore della tesi confessionale». Più avanti, andando al nocciolo della questione, affrontava di seguito i vari temi, cominciando da quello della definizione della famiglia come società naturale (definizione, a suo dire, «sospetta», che «non ha precedenti del genere in nessuna altra costituzione»): la sua opposizione e quella di tutto il suo gruppo, diretta contro la tesi «pluralistica» alla base della proposta democristiana sostenuta da Giorgio La Pira, nasceva dalla persuasione che la famiglia fosse «il cavallo di Troia attraverso cui la Chiesa dà nuovamente l'assalto allo Stato». Secondo Preti non è vero che i democristiani si battono per la libertà quando chiedono allo Stato di porre la scuola privata, che è scuola di parte, sul piano della scuola pubblica, che è invece scuola di tutti. «...il giorno in cui lo Stato concedesse alla scuola privata tutti i benefici della scuola pubblica, le scuole private, se sono confessionali, ne saranno enormemente avvantaggiate, in quanto possono in sovrappiù beneficiare dei lasciti religiosi, dei convitti, delle economie in fatto di retribuzione agli insegnanti e di tutti i vantaggi che in genere conseguono dalla potenza sia economica che morale di un istituto religioso». Nel corso del dibattito i socialisti chiarirono meglio la loro posizione, esprimendosi per «un'ampia libertà di inse-

guamento della scuola privata», purché provvedesse a se stessa, da un lato; e dall'altro, per il potenziamento della scuola pubblica, la sola abilitata a conferire diplomi.

Un tema su cui i socialisti richiamarono con vigore l'attenzione dell'aula fu quello della laicità della scuola. Qui va subito detto che, mentre De Gasperi e Togliatti non si preoccuparono di valutare le possibili ripercussioni sul piano scolastico dell'approvazione dell'art.5 del Progetto (futuro art.7 della Costituzione) relativo ai rapporti Stato-Chiesa, Nenni (25 marzo), pur consapevole della priorità delle riforme economiche, pose la questione delle conseguenze dell'art. 36 del Concordato, affermando che la concezione socialista dello Stato laico e della scuola laica non interferiva con la libertà di coscienza e i principi morali del cristianesimo. Un intervento esplicito in tal senso sul tema venne anche dal repubblicano Della Seta, il quale si chiese come fosse possibile conciliare il diritto dei cittadini all'istruzione e il diritto a frequentare la scuola pubblica con l'art. 36 del Concordato per cui «la Chiesa, non paga di avere, come suo legittimo diritto le proprie scuole private confessionali; non paga di aver inserito nella scuola pubblica l'insegnamento religioso, esige anche che tutto, tutto l'insegnamento, nella scuola elementare e nella scuola media, abbia come fondamento e come coronamento l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica? Gli acattolici, sia come insegnanti che come discepoli, dovranno astenersi dal frequentare la scuola pubblica, a meno di non dover subire una violenza alla propria coerenza religiosa?»

Nell'intervento del 10 marzo, Nenni aveva a chiare lettere legato il tema della laicità dello Stato a quello della laicità della scuola: «Da una concezione laica dello Stato deriva necessariamente una concezione laica della scuola: anche nella scuola il laicismo è la condizione della pace religiosa, politica, sociale. Direi, anzi, che soprattutto nella scuola il laicismo garantisce la Nazione contro ogni lotta di carattere religioso. Noi non crediamo che la questione della scuola si debba risolvere nella Costituzione; la risolveremo, quando dovremo dare uno statuto definitivo alla scuola italiana. E saremo saggi se allora ci ricorderemo che le scuole confessionali – parlo al plurale, ma in Italia si potrebbe usare il singolare – dividono, mentre la scuola laica unisce, in quanto rispetta tutte le idee e tutte le credenze. Alla scuola noi non domandiamo di essere socialista o marxista. Il socialismo ed il marxismo lo insegniamo coi mezzi molto modesti che sono a nostra disposizione. Il cattolicesimo insegnatelo voi, colleghi cattolici, coi mezzi immensi che sono a vostra disposizione. E lasciate la scuola dello Stato al di sopra di ogni confessione e di ogni partito».

La Democrazia cristiana, come aveva scritto Nenni in un pezzo intitolato *La Repubblica vale più di una messa*, apparso sul quotidiano socialista del 30 marzo, aveva voluto stravincere non accettando un emendamento di Basso che evitava un riferimento diretto ai patti firmati da Mussolini ed introduceva, sia pure in una prospettiva futura, il tema della «revisione».

Confermando la posizione che i socialisti avevano già prospettato il 22 novembre alla seconda Sottocommissione, Bernini, in sede di discussione assembleare, si dichiarò contrario all'affidamento alle regioni dell'istruzione artigiana e professionale perché la materia richiedeva una direzione unitaria collegata con le attività economiche del paese. Egli notava come le grandi industrie tendessero a spostare a loro manodopera da una sede all'altra, da una regione all'altra, il che lasciava presumere che la preparazione doveva essere unica. Replicava Persico (PSLI) precisando che il potere di emanare le norme di carattere generale sarebbe rimasto sempre allo Stato: le regioni sarebbero intervenute in caso di manchevolezza da parte dello Stato e dove fosse stata necessaria una speciale legislazione locale.

6. I nodi che la Costituente era stata chiamata a sciogliere su famiglia e scuola passavano attraverso le diverse e contrastanti posizioni ideologiche su punti strettamente collegati alla coscienza religiosa. Questo valeva certamente per la famiglia (concetto di famiglia come società naturale, indissolubilità del matrimonio, condizione giuridica dei figli nati fuori del matrimonio), ma non meno valeva anche per la scuola: basta pensare al problema dell'insegnamento della religione, a quello della parità e in genere all'opposizione tra scuola laica e scuola cattolica.

Oltre a ciò, si deve pure considerare che, in materia scolastica, l'Assemblea si trovò a trattare le varie questioni nell'indifferenza degli studiosi di pedagogia, attraversati da una grave crisi d'identità sul piano scientifico, dovuta anche alla rivaluta-

zione di discipline come la sociologia e la psicologia, che erano state pressochè poste in liquidazione dall'idealismo come pseudoscienze. Mancò quindi l'apporto indispensabile ad un approfondimento adeguato di questioni assai complesse e profondamente radicate nella nostra storia postunitaria.

A questa carenza probabilmente si deve la mancanza di una visione globale dei problemi dell'educazione e della scuola che - già abbastanza evidente nel catalogo delle libertà culturali elaborato e presentato il 30 luglio 1946 dal Comitato ristretto operante in seno alla prima Sottocommissione - contribuì a far accogliere, come punto di riferimento del dibattito assembleare, una prospettiva unilaterale, di matrice cattolica, che si preoccupa dei diritti delle istituzioni private e della scuola confessionale, mentre trascurò il più ampio problema del diritto soggettivo sociale all'educazione, all'istruzione e alla cultura.

Quanto alle sinistre, i comunisti, appellandosi all'insegnamento gramsciano, privilegiarono «l'aspetto quantitativo, di massa del problema scolastico, collocandolo nell'ambito del rapporto dialettico tra educazione e direzione politica della società [...]. I politici socialisti, in maggioranza convinti della irrilevanza costituzionale delle norme sulla scuola e dell'inopportunità di un loro inserimento nel testo costituzionale, lasciarono i professori discutere. L'interesse specifico verso i problemi economico-sociali e sindacali li spingeva ad una disponibilità verso convergenze con altre parti politiche in questa materia». Il giudizio che ho richiamato (Giuliana Limiti, *La*

scuola nella Costituzione, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, 3, *Rapporti sociali ed economici*, Vallecchi, Firenze 1969, p. 82) può, nelle grandi linee, essere ancor oggi condiviso, anche se, nella parte finale, appare un po' eccessivo laddove avalla il luogo comune di un'Assemblea costituente in cui il gruppo socialista svolge, nel dibattito sulle materie qui considerate, un ruolo di debole supporto rispetto ai comunisti.

Tutto ciò ci sembra abbastanza riduttivo, perché è anche vero che resta loro grande merito aver sostenuto la tesi dell'irrilevanza costituzionale delle norme in materia scolastica, come del resto, nel dibattito sull'indissolubilità del matrimonio, affermarono che un principio del genere dovesse trovare spazio nel Codice civile.

Dal quadro in precedenza delineato emerge, peraltro, l'incisività della battaglia autonomamente e con grande coerenza condotta dai socialisti nelle varie fasi del processo costituente, perché fossero riconosciuti principi basilari come quello della laicità dello Stato. L'apparente minore impegno su singoli punti inerenti alla materia della famiglia e della scuola non si spiega dunque soltanto con il maggiore interesse che essi manifestarono verso tematiche legate alla grave congiuntura economica del dopoguerra, ma anche e soprattutto con un'idea ben precisa che essi avevano della Costituzione, come di un testo in cui dovessero trovare collocazione soltanto quei principi fondamentali che costituiscono i pilastri della legislazione e che debbono servire di guida al legislatore.

53 2.3.

FONDAZIONE NENNI

CONVEGNO PER IL CINQUANTENARIO DELLA COSTITUZIONE

Roma 27 novembre 1997

"I rapporti etico-sociali nel processo costituente repubblicano: la posizione dei socialisti. Dal CLN all'Assemblea Costituente"

Relazione di Silvano Labriola

ASSR

1. I rapporti etico-sociali, nella suddivisione adottata dal costituente repubblicano che li ricomprende nel titolo II della parte I (Diritti e doveri dei cittadini), negli articoli da 29 a 34, si identificano nel triplice campo della famiglia, della salute e dell'istruzione. E' aggiunta una sintetica prescrizione della libertà dell'arte e della scienza, e del relativo insegnamento.

Analizzare il contributo dei socialisti per la impostazione di questi temi nella carta repubblicana, per la elaborazione delle forme entro cui ne viene regolata la disciplina e per la definizione delle norme che la compongono, comporta un triplice ordine di considerazioni.

In primo luogo è necessario fissare il rapporto con il problema generale dell'assetto costituzionale dello Stato, dopo la decadenza del regime autoritario. Infatti, dalla soluzione di questo nodo preliminare deriva l'inserimento in costituzione dei temi compresi nei rapporti etico-sociali. E questo è un presupposto di natura assai più complessa di quel che i risultati della ricerca storica delle istituzioni non dicano, almeno al punto in cui ancora oggi tale ricerca perviene.

In secondo luogo si deve indagare sulla concezione nutrita e difesa nel corso dell'intera esperienza transitoria, almeno a partire dal congresso di Bari del C.L.N.(1), dei principi del nuovo regime, e, inoltre, della natura e del contenuto di quelli tra essi che assumono, nel linguaggio e nel dibattito del tempo, la denominazione di diritti sociali.

Infine va misurata l'incidenza dell'azione socialista nei confronti delle forze ispirate ad altre culture istituzionali, con le quali si allea per il fine di inserire nell'ordinamento tali diritti, e dalle quali diverge nel definirne il contenuto, e la posizione nell'ordinamento stesso.

Al termine di tale triplice analisi, si dovrà dare una risposta ad un quesito che affiora tra i molti che persistono riguardo al percorso delle

singole tendenze politiche nel difficile cammino della costituzione provvisoria italiana tra il 1943 e il 1948, e da cui dipende molto della chiarezza di ogni ipotesi ricostruttiva di questa fase della evoluzione delle istituzioni unitarie.

Il quesito si pone proprio sull'azione socialista, che viene ritenuta contraddittoriamente lontana quanto a qualità e profondità del contributo offerto per la costituzione del nuovo ordinamento, dal peso di questo partito, che ancora nelle votazioni per il *referendum* istituzionale e per la elezione della assemblea costituente è il maggior partito della sinistra, ed il secondo partito italiano: e lontana anche, dalla importanza delle responsabilità assunte da suoi esponenti di primo piano in posizioni decisive per il processo costituente, tra cui il ministero della costituente(2), la presidenza dell'assemblea, la presidenza della III commissione, tanto più decisive se si considera l'influenza politica di questo partito tra il 1944 e il 1947.

2. E' opportuno porsi questo problema, la cui soluzione intuitivamente ha grande importanza per un approccio corretto all'oggetto delle riflessioni che seguono.

In effetti non molte, né convincenti sono le risposte che generalmente si danno al quesito posto, ed alla contraddizione che contiene, non prendendo in seria considerazione, come è giusto fare, la ipotesi che più di ogni altra(3) forse serpeggia, secondo cui si tratterebbe di una sorta di grave incapacità culturale e politica, che sarebbe alla base della (asserita) scarsa e inadeguata partecipazione socialista al processo costituente.

Qualcuno avanza una giustificazione relativa alle vicende interne del partito socialista che, in quello stesso periodo in cui si imposta il

nuovo regime democratico e ne vengono definiti gli elementi, assorbirebbe interessi ed energie, impedendone l'applicazione al dibattito costituente.

Non è però una spiegazione convincente, e per diversi motivi. Altri partiti subiscono tensioni interne, riflesso naturale delle difficoltà del tempo e della eccezionale congiuntura storica e sociale, ma questo non impedisce loro di essere, e attivamente, presenti nel dibattito costituente, imprimendovi spinte ancora oggi visibili. E che tali questioni non abbiano un effetto paralizzante per i socialisti in particolare è provato dal ruolo che, malgrado tutto, il PSIUP svolge nelle varie tappe decisive che conducono dal governo Badoglio via via fino al 2 giugno 1946.

Altri indicano nel difficile, e mai del tutto compiuto amalgama tra due diverse culture, quella residua della crisi degli anni '20 e quella degli esuli, la causa primaria della debole partecipazione socialista alla formazione del nuovo ordinamento.

Neppure questa ipotesi tuttavia è appagante(4). Il partito democristiano non è infatti esente dalla contraddizione richiamata, che anzi riproduce caratteristiche affini a quelle annotate a proposito dei socialisti: ciò malgrado nessuno rileva una minor partecipazione dei cattolici, che anzi, per generale opinione, svolgono un ruolo di primaria importanza.

Il quesito dunque resta ancora insoddisfatto per ciò che riguarda il movimento socialista nella Italia della transizione degli anni '40. Le considerazioni che seguono possono fornire un contributo a sciogliere questo nodo, per ciò che possono recare di aiuto a far chiarezza su quale sia stata la parte del PSIUP alla edificazione del regime costituzionale della Repubblica: se effettivamente minore di quel che sarebbe da

attendersi dalla posizione occupata da questo partito, oppure no (nel qual caso alcuni approdi della storiografia costituzionale meritano una adeguata revisione critica).

3. La decadenza del regime autoritario si compie con il colpo di Stato regio del 25 luglio, sui segue una prima fase della transitorietà costituzionale che si conclude con la formazione del primo gabinetto Bonomi il 10 giugno 1944 ed è caratterizzata dal governo della corona, affidato dal re al maresciallo Badoglio (vero e proprio governo del re)

Secondo una opinione abbastanza diffusa, in questa fase si avrebbe il tentativo di dar vita ad un regime costituzionale il più possibile conforme a quello statutario, abrogato dal colpo di Stato del 1922. Né mancano, del resto, voci che si levano autorevolmente a sostenere addirittura la tesi, del tutto inaccettabile, secondo cui l'ordinamento statutario non sarebbe mai stato abrogato, ma solo modificato, sia pure incisivamente, dopo l'ottobre del '22.

La reviviscenza dello statuto durante la fase del governo monarchico non corrisponde alla realtà, che per suo conto, malgrado qualche virtuosismo formalistico(5), è ben più complessa, e difficilmente decifrabile alla luce di questa pretesa reviviscenza. Basti ricordare che, sei settimane dopo il 25 luglio, si eclissa la sovranità dello Stato, ed i suoi organi costituzionali che esercitano i loro poteri nel residuo territorio di alcune province pugliesi, sono sotto l'alta vigilanza del comando militare alleato, che non cesserà del tutto se non con la elezione dell'assemblea costituente.

Tra il luglio del 1943 e il giugno del 1944 in Italia si afferma un ordinamento formalmente legittimato dalla prerogativa regia, composto sui dati del regime autoritario, che solo nella parte più appariscente e

tributaria della denominazione e delle istituzioni del partito unico, è soppresso dai provvedimenti abrogativi del governo del re. Il regime autoritario sopravvive per larga parte delle istituzioni economiche e sociali, nonché per l'intera amministrazione(6). I pubblici poteri infine sono ad esercizio subordinato al necessario *placet* delle potenze occupanti(7), che si riservano altresì di convalidare ogni atto costituzionale, che con i rappresentanti militari di esse va concordato.

Gli elementi essenziali su cui si fonda questa prima fase del regime transitorio sono dunque tre, non uno solo, e tra di loro in equilibrio che lentamente e con continuità si evolve: il persistente patrimonio giuridico istituzionale del regime autoritario, l'insieme dei residui del patrimonio statutario, pressoché soppressi da questo regime(8) e che ora si cerca di rianimare, e l'alta sovranità delle potenze occupanti.

La costituzione materiale dello Stato è, in questa fase, quasi evanescente, poiché si riduce alla corona ed ai gruppi di riferimento: ciò non deve stupire, per le circostanze in cui lo Stato è posto, con un territorio più piccolo di una regione, senza sovranità piena, e dopo gli atti di svuotamento della istituzione capo dello Stato, a cui è stata tolta persino la prerogativa successoria, compiuti dopo il 1922.

4. Il quadro così delineato non è indifferente all'esame del tema qui proposto: anzi, senza la definizione di esso, e al di fuori di uno stretto rapporto di correlazione con esso, quell'esame perderebbe di ogni significato e sarebbe privo di basi scientifiche.

I diritti sociali (sanità, istruzione) e il diritto di famiglia non rientrano nell'ordinamento costituzionale statutario né vi appartiene la concezione dei rapporti intersoggettivi imposta dalla evoluzione della

condizione giuridica della donna. L'affermarsi di elementi di quell'ordinamento pregiudica quindi l'inserimento dei rapporti etico-sociali nel regime costituzionale.

Ancora più complessa(9) si presenta la relazione con la cultura istituzionale affermatasi nel regime autoritario(10) e in modo differenziato per le singole fattispecie dei rapporti etico-sociali. Quel regime ammette la regolazione pubblica del diritto alla salute ed all'istruzione, ma nelle forme sue proprie, nel quadro del partito unico, ed erige una barriera insuperabile tra il riconoscimento dei diritti e la qualificazione delle libertà individuali, che sono negate in radice(11).

Per ciò che concerne il diritto di famiglia, e la condizione della donna (e specialmente della donna lavoratrice), è ben nota la ispirazione di fondo che anima l'ordinamento autoritario, che si irrigidisce e si complica ulteriormente con l'avvento della disciplina concordataria.

Ne deriva una antinomia di principio che, pur collocata nella straordinarietà del tempo in cui si delineano le premesse della questione costituzionale italiana, è tuttavia dirimente la impostazione data ai rapporti etico sociali della futura carta del 1948. Ed è su questo terreno che deve essere effettivamente vagliata la elaborazione teorica e l'azione pratica del movimento socialista, in via di ricostituzione subito dopo il crollo del governo autoritario e già attivo nel più volte ricordato congresso del CLN di Bari del 1944.

5. La posizione socialista, in questa prima fase dell'ordinamento provvisorio, è ricostruibile nelle linee di condotta seguite, dopo la ricostituzione dei primi organi provvisori del partito nell'Italia meridionale, dai suoi maggiori esponenti.

I caratteri del governo del re sono analizzati con considerevole consapevolezza, e rispetto a ciascuno di essi è assunta una posizione inequivoca, analizzando la quale risulta la sostanza della politica istituzionale dei socialisti, che poi sarà costantemente osservata.

Riguardo alla componente della continuità statutaria, l'intransigenza critica appare radicale, ed insofferente di patteggiamenti, come provano il dissenso sulla cd. svolta di Salerno(12) (riconoscimento della legittimità del governo Badoglio che consente la tregua ed il compromesso istituzionale tra corona e CLN), e la rottura con il secondo governo Bonomi(13).

E' significativo il contenuto di tale intransigenza che investe l'istituto monarchico, ma non si ferma a questo. Al contrario, la contestazione della forma monarchica dello Stato si fonda oltre che su motivi di principio, e sulle responsabilità politiche del sovrano, sull'intero regime costituzionale in cui storicamente si pone dall'Unità d'Italia in poi(14).

Ne risulta una concezione rivoluzionaria alla base del nuovo ordinamento che non deve essere in alcun modo debitore di continuità(15) con tutte le istituzioni di governo prima del 1922. Fin dalle prime manifestazioni di indirizzo politico il binomio repubblica costituente è inscindibile. Se la repubblica è necessaria, la costituente ne completa e ne integra la sufficienza(16): la repubblica senza costituente non ha corpo, la costituente da sola non ha significato(17).

Né mancano riferimenti di principio che precisano i contenuti di tale linea. La contestazione è condotta essenzialmente su due punti centrali: il carattere elitario della rappresentanza(18), la concezione liberale storicamente affermatasi circa le libertà ed i diritti dell'individuo.

La costituzione statutaria è borghese ed è la forma giuridica della preminenza politica di un gruppo sociale, a cui è subordinato il riconoscimento e l'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali(19). In questo regime i diritti sociali non possono essere compresi, ma si ammettono solo concessioni di natura unilaterale e di carattere marginale(20).

Ne consegue che la rivendicazione dei diritti sociali, se collocata tra i principi del nuovo regime, comporta necessariamente il superamento della costituzione statutaria e del suo fondamento(21). In questo ragionamento, ben evidente in tutta la teorizzazione politica del PSIUP a partire dalla polemica lotta contro il governo monarchico, si cela purtuttavia una profonda contraddizione, poiché contemporaneamente e con energia si propugna una direzione politica di classe, e la egemonia di essa, la classe operaia, nel nuovo Stato.

6. In questa fase, così come in quelle successive, l'azione socialista si rivolge con notevole lucidità, allo stesso modo in cui contrasta l'elemento continuista, anche contro la perdurante influenza del regime autoritario, che è il secondo dei caratteri o dati compositivi del governo del re, che si sono posti in evidenza.

Il PSIUP è ben consapevole della consistenza e della diffusione di questo dato, nella magistratura come nell'alta amministrazione e in ciò che resta della classe dirigente nazionale(22). Non solo, ma appare evidente agli occhi dei socialisti che esso comporti sia un ostacolo politico, sia un dato antagonista all'instaurarsi di un nuovo ordine costituzionale.

Viene pertanto sollevata la questione dell'epurazione, di fatto disattesa con il governo Badoglio, ma in seguito affrontata in modo

insoddisfacente e poi abbandonata del tutto, per un duplice profilo, relativo l'uno alla volontà di liquidare ciò che continua a rappresentare il decaduto regime nelle istituzioni pubbliche e sociali, e l'altro alla necessità di sgombrare il cammino verso la nuova costituzione democratica dello Stato della più potente opposizione a tale obiettivo.

Si coglie, nella motivazione di questo secondo profilo che viene posta e sviluppata dagli esponenti socialisti(23), un nesso molto importante tra l'assetto economico istituzionale cui è giunto l'ordinamento giuridico, e gli obiettivi dei cd. diritti sociali.

Appare chiaro, e di questo si avverte la consapevolezza nelle prese di posizione del movimento socialista, che il regime autoritario ha mutato i termini istituzionali delle relazioni tra ordinamento e rapporti economico produttivi rispetto alla cultura statutaria, sostituendosi all'astensionismo liberale forme crescenti di intervento pubblico. Ma in questa sostituzione, operata nella cornice della direzione autoritaria dello Stato a cui risalgono rigidamente le relazioni industriali, non viene intaccata la posizione di egemonia dei grandi gruppi industriali, che operano per lo più in regime di monopolio.

La denuncia socialista di tale assetto è vigorosa ed insistita, persino noncurante delle drammatiche condizioni operative delle strutture produttive e delle infrastrutture di servizio del tempo(24), nonché degli altri gravissimi problemi di quella particolare condizione della comunità nazionale.

La denuncia, peraltro, rientra in una visione fortemente ideologicizzata che in quel tempo domina la politica del PSIUP(25), influenzata largamente dalla dottrina marxista sulla collettivizzazione dei mezzi di produzione (anche se non manca di prospettarsi una sorta di programma immediato che si rivolge alla eliminazione delle maggiori

concentrazioni monopolistiche(26)). Su tale piano(27), la tradizionale componente riformista del socialismo italiano appare messa da parte.

Ciò che però preme porre qui in evidenza è il rapporto che si pone tra la visione generale degli assetti dell'economia nazionale e la categoria dei diritti sociali su cui (anche) si fonda essenzialmente il rifiuto da parte socialista dell'intervento pubblico così come è congegnato dall'ordinamento autoritario, e che sopravvive a quel momento (governo del re) praticamente intatto.

Il rapporto che deve cambiare tra l'uno e l'altro termine, nel nuovo regime da erigersi, discende dalla concezione dei diritti sociali che è propugnata dalla politica istituzionale del PSIUP: i diritti sociali sono espressione dei diritti fondamentali della persona, il cui soddisfacimento condiziona il bilancio e non ne è condizionato. E' un aspetto, e un aspetto centrale, della nuova cittadinanza, che si coordina con la dottrina della sovranità popolare.

Tutto ciò sviluppa un antagonismo di principio nella disciplina istituzionale dei diritti sociali (istruzione, sanità) sia nei confronti della cultura marginalista dello Stato liberale, sia nei confronti delle linee direttrici di quello autoritario(28), che non solo si fonda sulla negazione della assolutezza dei diritti fondamentali, ma subordina alle necessità dell'economia corporativa il bilancio dello Stato (salvo la rigidità della spesa militare e della spesa per l'ordine politico interno).

7. Il terzo elemento che integra il governo del re è, come si è ricordato, la riserva al comando delle forze di occupazioni della codeterminazione ed approvazione degli atti costituzionali dello Stato. Esso sopravvive anche in seguito, di fatto fino all'insediamento della

assemblea costituente, e formalmente con il perfezionamento del trattato di pace nel 1947.

Tale elemento non incide direttamente sulla parte della questione costituzionale concernente i diritti sociali e il diritto di famiglia, che è l'oggetto di queste note per ciò che si riferisce al contributo dato dalla politica dei socialisti. Anzi, a ben considerare, non potrebbe che esercitare una influenza latamente di sostegno alla proclamazione di quei diritti, ed al prevalere di idee moderne sulla famiglia, considerata la cultura istituzionale delle grandi democrazie occidentali (è noto che l'U.R.S.S. occupa un posto pressoché nominale nelle questioni italiane dopo l'8 settembre(29), essendo decisive la volontà del Regno Unito e poi anche quella degli Stati Uniti).

Viceversa, indirettamente, questo stesso elemento può risultare assai condizionante. La riserva di approvazione delle potenze alleate infatti non solo può impedire l'avvio del processo per la nuova costituzione, e quindi ogni e qualsiasi innovazione, come in effetti avviene fin quando sussiste il governo del re, ma è strumentale a garantire la permanenza della costituzione materiale instauratasi con gli avvenimenti del 25 luglio, che esclude i partiti politici.

Ciò spiega il difficile rapporto tra i rappresentanti delle potenze occupanti e i neocostituiti, o ricostituiti partiti politici, tra cui il PSIUP.

In queste circostanze si sviluppa anche da parte socialista(30) quella che è la principale iniziativa di politica istituzionale tra il 1943 e il 1944, ossia la esaltazione del ruolo del C.L.N.(31). Si sostiene che la costituzione materiale dello Stato ha composizione interamente diversa, che risale esclusivamente ai partiti politici che sono riuniti nel CLN (cd. esarchia: democristiani, socialisti, comunisti, azionisti, liberali,

demolaburisti), e ne restano fuori la corona ed i gruppi sociali di riferimento(32).

E' il CLN, e solo il CLN, che può vantare una rappresentatività popolare e perciò è con il CLN, e non con altri, che i rappresentanti delle potenze alleate devono avere i rapporti fin qui intrattenuti con il governo del re(33).

In questa affermazione non si pongono in discussione gli impegni assunti dallo Stato con le potenze alleate dopo Cassibile, che anzi sono riaffermati, ma si rivendica la legittimazione ad agire come organi politici nazionali per il loro adempimento e per la funzione di governo.

E' da annotare che la posizione dei socialisti, e quella degli azionisti, è più intransigente di altre, come prova il dissenso manifestato rispetto alla cd. svolta di Salerno, prima ricordato. Si respinge il tentativo, favorito dal comando militare delle forze di occupazione, di giungere ad un compromesso(34), con la associazione al governo del re di una limitata rappresentanza dei partiti. Ciò che conta rilevare in questo dissenso è il rifiuto di ammettere alcuna continuità politica e costituzionale(35), per liberare il processo costituente di ogni remora e pregiudizio derivante dalla legittimazione, sia pure indiretta o parziale, dei precedenti assetti ordinamentali dello Stato(36).

8. La linea di condotta osservata dal C.L.N., e particolarmente tenuta dai socialisti, e dagli azionisti, in sostanza prevale con la fine della fase del governo del re (pur accettandosi il compromesso istituzionale), che si concreta nei due noti avvenimenti, della dichiarazione di vacanza del trono, fatta grazie all'espediente della luogotenenza, e della formazione del governo Bonomi (10 giugno 1944).

Si definisce dunque un punto essenziale che è stato al centro della iniziativa del PSIUP: l'ordinamento transitorio è rivolto ad un processo costituzionale radicale, destinato a sciogliere ogni continuità, e non solo rispetto a quello autoritario. La legittimazione di questo processo deriva dalla sola sovranità popolare, e la nuova costituzione dello Stato sarà redatta e deliberata da una assemblea costituente eletta con suffragio universale. Alla manifestazione della sovranità popolare è rimessa la decisione della forma monarchica o repubblicana dello Stato.

In tale quadro, che contiene altresì il riconoscimento dei partiti come i nuovi soggetti della costituzione materiale(37), la elaborazione della politica istituzionale socialista può dispiegarsi nelle varie parti in cui si impegna, compresa quella relativa ai rapporti etico-sociali.

Il governo Bonomi sancisce l'esaurimento della fase del governo del re con un atto solenne, il decreto legge luogotenenziale n. 151 del 1944(38), che reca la costituzione provvisoria, destinata ad avere effettivo vigore, salvo le modifiche approvate con il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946, fino alla proclamazione della costituzione repubblicana, il 27 dicembre 1947, e l'insediamento del primo parlamento eletto il 18 aprile 1948.

In questo arco di tempo il contributo degli esponenti del PSIUP per la definizione del nuovo(39) ordinamento, e in particolare dei diritti sociali e del diritto di famiglia, assume, come si vedrà, una notevole consistenza.

Ciò si rivela in modo progressivo. Dapprima lentamente, e con qualche difficoltà e non poche resistenze, con i governi Bonomi: tanto che i socialisti non parteciperanno al secondo governo Bonomi(40). In sèguito, con il governo Parri prima, e con il governo De Gasperi subito

dopo, il processo costituente procede più spedito, sempre osservando il percorso tracciato dalla costituzione provvisoria del 1944.

9. Negli eventi più notevoli che si hanno tra la formazione del governo Bonomi, primo dei governi dei partiti al posto del governo del re, e la elezione e l'insediamento della assemblea costituente (giugno 1944-giugno 1946), assumono particolare significato due dati: la creazione del ministero della costituente(41) e la istituzione, nonché il funzionamento dei suoi organi di studio e documentazione(42).

Si tratta di due elementi decisivi nello snodo del processo costituente, nei quali si raccoglie e si caratterizza la posizione assunta dal PSIUP, in generale e specificamente sulle tematiche dei rapporti etico-sociali, in coerenza con le premesse fin qui esaminate. Si deve tener conto, per la valutazione della partecipazione socialista, anche del fatto che esponenti di questo partito assumono responsabilità di particolare rilievo, per ciascuna delle due fattispecie.

La costituzione provvisoria del 1944 contiene la espressa previsione(43) di una assemblea costituente da eleggersi a suffragio universale diretto e segreto, cui è rimesso di deliberare la nuova costituzione dello Stato. La costituente sarà fatta dopo la liberazione del territorio nazionale e ogni altra disposizione è rinviata ad un successivo provvedimento (che poi darà adottato con il d. lgs. lgt. n. 98 del 1946).

La formulazione contiene dunque in modo inequivoco la affermazione che si apre un processo costituente in senso proprio e inoltre che il successivo provvedimento è di tipo attuativo e integrativo, ma subordinato al decreto legge n. 151.

I socialisti nondimeno non si fanno alcuna illusione(44) e sanno che le garanzie formali hanno valore relativo, non solo, ma che un

evento futuro, *certus an* ma *incertus quando*, dipende dalle circostanze(45), ora sconosciute, in cui si compie, non da quelle in cui si decide che dovrà essere compiuto. Ne consegue una continua pressione del PSIUP per mantenere integro ed effettivo il principio affermato con il testo costituzionale del 1944(46).

Questo è possibile verificarlo nella discussione sulla istituzione del ministero per la costituente, in applicazione di quanto convenuto negli accordi che danno vita al governo Parri, che lasciano intravvedere sia la intransigenza del PSIUP, sia il fatto che tale intransigenza sembra avere qualche buona ragione per essere nutrita e costantemente mantenuta.

Nel governo, appena costituito, si apre una discussione tra due opposte tesi: l'una rivolta a creare un vero e proprio ministero(47), l'altra che contrappone lo schema dell'incarico senza portafoglio. Più che il merito di ciascuna delle due proposte in competizione, sono interessanti e significativi gli argomenti (politici, non tecnici) addotti.

Quanti si oppongono si richiamano alla necessità di preservare l'autonomia della futura assemblea costituente e sollevano molti dubbi(48) sulla creazione di un organo permanente del governo il cui operato finirebbe con l'esercitare una influenza politica e non tecnica sulle scelte costituzionali e sul nuovo ordinamento dello Stato. Liberali e democristiani sottolineano questi aspetti, seguiti da una attiva campagna di parte monarchica, mossa dalla ferma professione di fede repubblicana del vicepresidente del consiglio Nenni, che assumerà il portafoglio per la costituente, se sarà istituito.

La confutazione di queste riserve e di queste ostilità si sviluppa su di un duplice piano di considerazioni, che vale segnalare, sia perché alla fine questa è la posizione che prevale, e il ministero sarà istituito, sia

perché precisano le maggiori preoccupazioni di politica istituzionale di Nenni, e del PSIUP in generale.

Si richiama l'intesa tra i sei partiti che ha permesso la formazione del governo Parri, a cui i socialisti hanno aderito, nel momento in cui sono ancora critici né partecipano al secondo governo Bonomi. Tra le ragioni che sostengono la partecipazione socialista all'intesa, illustrate nei noti articoli "Vento del Nord" firmati da Nenni per l'Avanti![49], vi è la necessità di conferire attendibilità e vigore all'impegno[50] per la costituente, proclamato con la costituzione provvisoria del 1944, e che non ha avuto seguito pratico (tale non essendo certo la istituzione della Consulta del Regno, che non è né manifestazione della sovranità popolare, né organo preparatorio di una fase autenticamente costituente).

L'interesse del PSIUP a questo primo aspetto della questione è attestato dal riconoscimento ad un suo esponente di primo piano della competenza ministeriale in materia, compreso negli accordi per la formazione del governo raggiunti nel C.L.N.[51], organo che ne ha la legittimazione politica[52]. Menomare la pienezza di tale attribuzione può far presumere un (parziale) inadempimento di quanto convenuto.

Vi è poi un ulteriore ordine di considerazioni che riguarda non il punto della istituzione della costituente, ma il significato di essa, e quindi l'àmbito di esplicazione della sua attività: non l'organo, ma i suoi compiti[53].

Questo tema tocca da vicino l'oggetto di queste riflessioni, dedicate ai rapporti etico-sociali. Che la costituzione affronti tale tema, ed entro quale contesto istituzionale, dipende molto[54], infatti, dal tipo di mandato che si affida alla costituente, e di quale ampiezza esso sia, e

a quanti e quali limiti debba eventualmente sottostare la sua capacità innovativa.

Di ciò gli assertori del ministero con portafoglio sembrano ben consapevoli, tanto che collegano la soluzione della controversia su tale punto alla volontà governativa(55) che se ne dedurrebbe circa la definizione dei poteri e dell'ambito di operatività del processo costituente. E' implicita, ma trasparente, una preoccupazione, che si concentra sul dilemma ministro con o senza portafoglio in quanto equivalente al dilemma ministro con maggiore o minore autorità nel determinare i compiti e i poteri dell'assemblea costituente, poiché sarà quel ministro che dovrà elaborare e proporre al governo l'ulteriore provvedimento previsto, come si è ricordato, dal decreto legge luogotenenziale n. 151.

10. Una volta creato il ministero per la costituente se ne predispone l'organizzazione, del tutto atipica(56) rispetto al modello tradizionale ed ispirata al duplice presupposto della specialità della funzione e della temporaneità della durata (il ministero, privo di dipendenti in organico, si avvale esclusivamente di personale comandato, e cessa di esistere con la elezione e l'insediamento della assemblea costituente).

Il ministero si avvale di un ufficio legislativo, che più esattamente corrisponde alla figura dell'ufficio studi, e della commissione di esperti. La sua attività, attraverso questi uffici ed organi strumentali posta in essere, si concreta su di un duplice piano.

Il ministero promuove la raccolta di una documentazione la più ampia e ricca possibile, relativa agli ordinamenti costituzionali ed alle leggi di principi e di interesse generale degli altri Stati e dei grandi sistemi giuridici contemporanei. Questo primo filone di attività si

giustifica per la necessità di rimuovere l'isolamento culturale(57) della società nazionale che, nel regime autoritario, non ha goduto di un reale contatto con i modelli delle democrazie, a cui hanno attinto solo ristretti circoli scientifici nel chiuso delle biblioteche.

A questo stesso fine è rivolta la pubblicistica promossa con il ricorso a firme prestigiose nel campo accademico e professionale, per illustrazioni sintetiche di istituti e sezioni del diritto pubblico e costituzionale. Si tratta di una raccolta di monografie brevi che ancora oggi è di grande interesse(58).

Ma l'attività di maggiore importanza è quella posta in essere dalla commissione di studio istituita dal ministro, che riunisce in sé analoghe strutture tecniche in precedenza istituite.

La commissione si compone di esperti, in parte segnalati dai partiti politici. La sua funzione è di raccogliere dati e predisporre materiali utili per la assemblea costituente, anche mediante questionari e rivelazioni statistiche, con il concorso di ogni istanza sociale ritenuta appropriata.

La responsabilità politica della commissione è del ministro, e un ruolo di grande rilievo è svolto accanto ai tecnici che presiedono ai lavori della commissione, dal principale collaboratore del ministro su questo piano, il socialista Massimo Severo Giannini, giovane ma già accreditato docente di diritto pubblico(59). E' dunque elevato l'impegno di esponenti del PSIUP in rapporto al principale organismo preparatorio della costituente, considerato anche l'apporto degli esperti socialisti che fanno parte della commissione (come ad esempio Luzzatto, Basso, Olivetti).

Il valore politico dei documenti e delle note acquisite dalla commissione, che comprendono anche i temi del diritto all'istruzione e

del diritto alla salute (malgrado il tardivo insediamento di una commissione *ad hoc* creata successivamente ed affidata al socialista Perrotti)(60), nonché delle relazioni e dei rapporti contenuti negli atti conclusivi (anche delle sottocommissioni in cui la commissione si articola per razionalizzare la sua attività), viene generalmente sminuito(61), perché le funzioni di tale organo sono poste su di un piano di mera documentazione tecnico giuridica(62), alla stregua di studi e rassegne statistiche.

Ad avvalorare questa tesi è richiamato un episodio che caratterizza l'impostazione di indirizzo assegnata inizialmente alla commissione. Il presidente Forti, stimato professore di diritto amministrativo dell'Università di Napoli, vede contrastata la sua opinione, manifestata all'insediamento dell'organo, secondo cui tra i compiti che sono affidati è implicito quello di redigere uno schema generale di progetto della nuova costituzione, che eventualmente rechi per i punti più delicati e controversi soluzioni alternative.

Forti chiede per iscritto al ministro di pronunciarsi su tale questione e Nenni replica escludendo che la commissione possa fare questo, che suonerebbe come una interferenza non consentita nei lavori della assemblea costituente, che deve essere tutelata in assoluto quanto alla sua indipendenza e autonomia di decisione politica, conformemente, precisa il ministro, alla sua natura di organo rappresentativo della sovranità popolare (e qui è colto il destro per riaffermare il principio così caro in particolare al PSIUP, della *plenitudo potestatis* della assemblea costituente(63)).

Ciò sembra dunque avvalorare l'opinione sul peso politico nullo dei risultati cui perverrà la commissione istituita dal ministero(64).

11. Senonché l'argomento menzionato non è decisivo.

Non vi è dubbio che la lettera del ministro a Forti esclude categoricamente compiti referenti o redazionali della commissione, come pure è certo ed inequivocabile che Forti prende atto di ciò e dichiara esplicitamente di voler attenersi alla direttiva governativa.

L'esame degli atti della commissione tuttavia conduce a conclusioni di segno opposto. Alcune volte infatti, le singole sottocommissioni elaborano vere e proprie proposizioni normative, che poi confluiscono nelle relazioni e nei rapporti (o vi si affiancano)(65).

E' pacifico che tutto il materiale, comprese quelle proposizioni normative, non ha alcun rilievo formale, e in genere acquista una mera consistenza tecnica. Tuttavia, bisogna tener conto del fatto che è questo il materiale di cui disporrà la costituente(66) e, di fatto, è il solo materiale a cui potrà attingere.

Tanto più sarà incoraggiata a farlo, vuoi perché la commissione ha una composizione di derivazione politica, e sono gli stessi partiti presenti nella assemblea costituente che hanno proceduto alla designazione di molti componenti la commissione, vuoi per la diffidenza(67) suscitata negli stessi partiti verso gli organi dell'alta amministrazione, e verso gli organi ausiliari dello Stato, dai quali potrebbero venire apporti e schemi autorevoli, a causa della diffusa contiguità con l'abrogato regime autoritario, ritenuta sussistente, a torto o a ragione(68).

Quanto si è fin qui osservato può avere un convincente riscontro testuale(69). Nelle proporzioni di queste note, e tenuto conto del loro oggetto(70), sarà utile riferirle ai diritti sociali ed al diritto di famiglia, con particolare riferimento alla condizione della donna.

12. La "Commissione per studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato" è insediata il 21 novembre 1945, e dispone quindi di sei mesi per i suoi lavori. Essa si suddivide in tre sottocommissioni intestate a "Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato", "Autonomie locali" ed "Enti pubblici non territoriali" (la parte sulla organizzazione dello Stato, essendo dedicata alla pubblica amministrazione).

Ciascuna sottocommissione discute su rapporti preliminari, e conclude con relazioni. Particolare interesse dal nostro punto di osservazione riveste quanto elaborato dal socialista Lucio Luzzatto per "La dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà".

Il tema è introdotto con esemplare chiarezza nella premessa di principio. Si pone la distinzione, che poi sarà definita e trasposta nell'articolo 3 della costituzione, tra uguaglianza in senso formale e uguaglianza in senso materiale, e conviene riportare testualmente il brano che vi si riferisce e che così si legge: "come vi è un gruppo di diritti individuali che derivano dal principio di libertà, così un altro gruppo si può configurare ordinato al principio di eguaglianza, specie se quest'ultimo non si consideri dal mero punto di vista negativo della esclusione di ogni potenziale disparità di diritto, ma come principio positivo e attivo, non solo di eguaglianza quindi, ma di solidarietà, che debba ispirare la vita dello Stato"(71).

Come è chiaro, si afferma consapevolmente il superamento della concezione che la dottrina dello Stato liberale nutre sulle libertà e sui diritti fondamentali dell'individuo(72), si pone il principio di eguaglianza negli stessi termini dogmatici che saranno alla base della disposizione della carta del 1948, e se ne fa un vero e proprio principio di regime. Ai nostri occhi ciò può sembrare come pacifico e accettato, ma nel tempo

in cui si colloca rappresenta una radicale soluzione di continuità rispetto all'intera tradizione unitaria(73). E tanto più appare questo se si considera lo sviluppo della premessa, nel sèguito della relazione.

Principio di libertà e principio di eguaglianza non danno vita a situazioni soggettive qualitativamente differenziate, e a questo riguardo il relatore si dichiara allarmato dalla insidia che intravvede nella dizione "diritti sociali", sotto cui si denominano i diritti derivanti dal principio di eguaglianza, in contrapposizione ai diritti che derivano dal principio di libertà.

E' istruttivo il motivo di questo allarme. Il termine "diritti sociali" è "incongruo", perché discenderebbe "dalla concezione che ai diritti di libertà, considerati patrimonio naturale e inalienabile dell'individuo, altri diritti siano aggiunti dallo svolgimento della vita sociale, derivando da principi etici che impongono allo Stato la protezione dei più deboli e bisognosi, e traendo fonte quindi dalla società più che dall'individuo"(74).

Il fondamento di tali diritti, così convintamente si argomenta, non sta dunque in una decisione politica (più o meno animata da spirito di equità o, peggio, di solidarismo caritativo) ma nel "patrimonio naturale e inalienabile dell'individuo, non differentemente da ogni altro". Da tale fondamento, del tutto identico a quello delle libertà costituzionali elaborate dalla rivoluzione borghese del secolo XIX, trae ragione di vita la figura di quel diritto dell'individuo "che egli ha verso la collettività a esser protetto contro quei fatti sociali indipendenti dalla sua volontà, che perturbano il libero svolgimento della vita della persona o ne impediscono lo sviluppo, in tutte le fattispecie concrete nelle quali si configuri": e anzi, così si conclude significativamente a sottolineare il carattere qualificante di questa concezione, "in questa fondamentale

funzione consiste la specifica ragione d'essere di ogni società civile politicamente organizzata"(75).

In queste affermazioni non è difficile ritrovare il senso di un percorso che la carta costituzionale ha compiuto nella cultura giuridica italiana nel primo mezzo secolo di vita della Repubblica, lentamente ma progressivamente affermando quei valori che sono in esse contenute, e da esse trasferite nelle disposizioni costituzionali sul principio di eguaglianza, e nelle altre che si riferiscono ai diritti dell'individuo.

13. Malgrado traspaia in più punti l'influenza delle teorie utopistiche e astrattamente umanitarie della più antica storia del pensiero socialista sulla posizione assunta nel campo dei diritti della persona umana, che di tanto in tanto entrano in contatto con il solidarismo cattolico, e ve ne sono tracce nei materiali disponibili che si producono in questa fase sia nella commissione sia in altre sedi, nella relazione che si esamina si ritrova uno sviluppo della premessa enunciata relativamente alla categoria dei diritti sociali, assai rigoroso sotto il profilo giuridico costituzionale(76).

Inoltre, in questo sviluppo, si annotano ancora significative anticipazioni sia del futuro testo costituzionale, sia del dibattito cui dà luogo l'attuazione dell'ordinamento repubblicano, con sorprendente premonizione. Di fronte a ciò, è del tutto inaccettabile rinchiudere i lavori della commissione tra i cataloghi della documentazione, negando loro ciò che invece a buon diritto vi appartiene, e cioè la qualità di dati precostituzionali politicamente definibili come testi per l'assemblea costituente(77). Tanto che è ben legittimo rinvenire in essi elementi per ricostruire il contributo socialista alla costituente.

Si ammette(78) che una diversità sussista tra i "diritti connessi al principio di libertà" e "talune delle figure comprese nei gruppi [dei cd. diritti sociali]": ma tale diversità incide comunque sul contenuto e sul regime, non già sul fondamento e sulla natura dei diritti.

I cd. diritti sociali corrispondono, si avverte, a figure per le quali in qualche caso "non si può prospettare un diritto soggettivo perfetto derivante di per se stesso dalla enunciazione costituzionale". Ma da ciò non discende la inesistenza di concretezza di essi, un *deficit* di normatività, poiché la enunciazione costituzionale "può avere l'efficacia, caratteristicamente costituzionale di stabilire principi vincolativi per l'attività legislativa ed amministrativa"(79).

Ne deriva un contenuto delle norme relative ai diritti che discendono dal principio di eguaglianza vincolante per il rapporto di necessaria conformità delle leggi, e degli altri atti normativi, alla costituzione (di cui già si profila la rigidità): "...l'enunciato costituzionale può avere giuridica rilevanza ai fini della determinazione della fonte e della qualifica di rapporti di diritto e di diritti soggettivi successivamente perfezionabili; ai fini dell'interpretazione e dell'integrazione dei principi generali della legislazione; ai fini della determinazione delle funzioni della pubblica amministrazione; ai fini dell'adempimento legislativo"(80).

Ancora una volta, nella relazione è racchiusa la sostanza della parte del sistema costituzionale a ciò riferita, nella formulazione che sarà adottata dal costituente. In più, sembra leggere l'approdo più maturo della cultura giuridica e sociale, che sarà raggiunto riguardo alle prescrizioni costituzionali in materia di rapporti etico-sociali, al termine di un lungo e contrastato dibattito ideale e politico che si è svolto nell'intero arco di vita della Repubblica.

14. Ciò premesso, nei presupposti generali, segue la enumerazione dei diritti (e dei doveri), meglio riassunti in epigrafe come "quei diritti e doveri, che si riferiscono all'esistenza della persona umana, alla sua tutela e alla sua garanzia, in pari condizioni di elementare e di potenziale svolgimento, e non riflettono la posizione economica dei cittadini"(81).

Su questa definizione si innesta una formulazione che, a riprova di quanto in precedenza si è osservato sulla effettiva competenza che la commissione si attribuisce, di tipo materialmente referente, ad onta del richiamo iniziale del ministro, ha un tenore di proposizione normativa: "Lo Stato ha il compito di assicurare a tutti i cittadini il minimo necessario all'esistenza per ciò che concerne gli alimenti, gli indumenti, l'abitazione, l'assistenza sanitaria: in particolare si dovrà provvedere all'esistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa o incapace al lavoro per età o invalidità"(82).

E, così come si è precisato in generale, si ricorda che si fa riferimento a "un compito dello Stato, che, senza che ne occorra l'esplicito richiamo, deve essere attuato con una corrispondente legislazione, ed è fissata una funzione cui lo Stato deve adempiere, e che si aggiunge al quadro sin qui abituale". Se è vero che non si dà vita ad un "diritto soggettivo perfetto" che "per la sua difficile attuabilità, rischierebbe allo stato attuale di decadere", tale diritto, però, "sarà determinato in quanto la legislazione si evolva in modo da perfezionarne la figura, il cui carattere giuridico originario resta frattanto stabilito".

Per ciò che concerne il diritto all'assistenza sanitaria, i materiali raccolti e definiti dalla commissione, fin qui considerati, devono essere integrati da quelli che risalgono alla commissione presieduta dal

socialista Perrotti, di cui si è detto, e istituita il 26 febbraio 1946 come Quinta sottocommissione per l'Organizzazione Sanitaria.

La commissione Perrotti elabora una serie di proposizioni normative nelle quali si rinvengono quelle che poi saranno le norme costituzionali contenute nell'articolo 32 della carta. Si identifica nella nozione di salute l'oggetto del diritto dell'individuo e al tempo stesso "interesse della collettività"; si conferma che il diritto dell'individuo alla salute è "essenziale e fondamentale" e quindi ad esso corrisponde il dovere dello Stato di assicurare "l'assistenza a ogni cittadino attraverso un'adeguata organizzazione sanitaria".

Né manca il riferimento alla necessità del contemperamento tra i diritti della persona e la "conservazione della salute collettiva" con la fissazione di un limite al soddisfacimento di tale esigenza sociale, che poi sarà trasfuso nel secondo comma dell'articolo 32: "Nessuno può essere astretto a subire pratiche sanitarie quando la loro esplicazione coattiva non sia autorizzata da leggi che disciplinano le funzioni sanitarie dello Stato. La legge non potrà consentire che le funzioni sanitarie dello Stato siano esplicate oltre i limiti imposti dal rispetto della personalità umana" (nel testo è notevole la fissazione, per fini di garanzia, della riserva di legge).

15. Non minore significato spetta a quanto la relazione su diritti cd. sociali dedica al tema del diritto all'istruzione.

E' premessa la prescrizione del "dovere statale di dare a tutti i cittadini una sufficiente istruzione gratuita sia come istituzione elementare, sia come formazione e riaddestramento professionale", a cui corrisponde il dovere dei cittadini di adempiere all'obbligo scolastico, "da farsi valere nei necessari rapporti di sostituzione"(83). In tale

proposizione si anticipano il concetto costituzionale di scuola d'obbligo gratuita, prescritta al comma 2 dell'articolo 34 della carta, nonché la previsione della formazione ed elevazione professionale, contenuta nel comma 2 dell'articolo 35 (il termine "riaddestramento" riferendosi evidentemente al lavoratore).

E' notevole poi quanto si afferma sul sostegno ai meritevoli non abbienti. L'affermazione di un "concreto" diritto dei giovani, e del corrispondente dovere dello Stato(84), "comporta che l'inadeguato sistema della esenzione dalle tasse o delle borse di studio abbia a essere radicalmente sostituito con un sistema di base del tutto diverso, tale da mettere effettivamente in grado i giovani che si trovino nelle condizioni previste, di dedicarsi a continuare i loro studi". A questo fine, si suggeriscono "collegi di Stato e prestazioni che integrino le possibilità di vita e tengano luogo del normale reddito di lavoro, che l'interessato sarebbe costretto a procurarsi, abbandonando gli studi, per le sue esigenze di vita, personali e famigliari".

Il ragionamento del relatore è assai realistico e lucido, ed applica con rigore le enunciazioni premesse in generale riguardo alla categoria dei cd. diritti sociali, manifestazione del principio di eguaglianza materiale, superando del tutto la teorizzazione marginalista e assistenziale di stampo liberale(85).

L'esercizio del diritto all'istruzione comporta nella pratica, a causa della disparità di condizioni economiche e sociali tra gli individui, che alcuni ne siano impediti per due ordini di ostacoli: i costi sopravvenienti (mezzi strumentali, tasse), e la necessità di provvedere al proprio sostentamento e di concorrere a quello familiare, con il proprio lavoro. Il dovere dello Stato è quindi duplice, poiché bisogna rimuovere ambedue gli ostacoli, non solo il primo (costi).

La disposizione del quarto comma dell'articolo 34 della costituzione non traduce fedelmente, questa volta, la formulazione della commissione limitandosi, dopo aver riconosciuto per tutti i "capaci e meritevoli" il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, a indicare quali mezzi per rendere "effettivo" questo diritto, "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze" da attribuirsi "per concorso" (il che fa presumere e rende ammissibile il divario tra risorse disponibili e fabbisogno, per cui può avvenire che una parte di "capaci e meritevoli" siano esclusi dai benefici)(86).

Si è lontani dalla proposizione normativa elaborata dalla commissione quale risoluzione di principio, così redatta: "Lo Stato deve predisporre i mezzi per assicurare il compimento degli studi anche superiori ai giovani non abbienti forniti di particolari attitudini".

16. Per ciò che si riferisce al diritto di famiglia mentre nella parte della relazione che enumera i "diversi argomenti trattati" e ne dà sintetico conto (parte seconda), si fa un breve cenno che di fatto dà per acquisito l'ordinamento civilistico vigente, escludendo "che in tutto ciò vi sia materia da regolare nella Costituzione nemmeno in forma indiretta", e si indica un eventuale collegamento con la materia nella "protezione delle madri e dei fanciulli" e in "tutto ciò che si connette alla condizione giuridica della donna".

E in quest'ultimo accenno che si coglie qualche dato suscettibile di sviluppo, perché sull'istituto familiare, e sullo spinoso problema dell'inserimento o meno in costituzione della questione della indissolubilità, il dibattito sarà acceso nell'assemblea costituente.

Nella dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà (Luzzatto), su cui in precedenza ci si è

intrattenuti riguardo ai cd. diritti sociali, non vi sono accenni meritevoli di attenzione, salvo la presa di posizione contraria all'inserimento in costituzione del tema della indissolubilità.

Si tratta però di una genericità che cela non il disinteresse verso il tema, ma l'esistenza di profonde divergenze ideali e di principio che, diversamente dai diritti sociali sui quali si hanno contiguità ampie con il solidarismo cattolico e con le connesse teorie sulla posizione della persona nell'ordinamento giuridico, provocano effetti paralizzanti(87).

Del resto è sufficiente consultare il dibattito sulla famiglia svoltosi in assemblea costituente per convincersi che è ben presente una concezione organica e compiuta di parte socialista sull'istituto della famiglia che viene esposta con molta chiarezza da Luigi Preti, in confutazione delle tesi sostenute dagli esponenti democristiani.

Si respinge(88) ogni derivazione di "quella dottrina estrema di origine hegeliana, la quale, facendo dello Stato un assoluto, considera i diritti dei cittadini e dei minori organismi sociali come semplici concessioni dello Stato stesso", ammettendosi che "lo Stato non è la sola fonte del diritto" e che si devono "prendere in considerazione, accanto all'ordinamento statale, gli ordinamenti giuridici minori...".

Ciò tuttavia non implica l'accettazione delle teorie alimentate dal pensiero cattolico, da parte dei cui esponenti "si mira in sostanza a contrapporre allo Stato altre formazioni sociali, con i relativi ordinamenti giuridici, per garantire ad esse, di fronte allo Stato stesso, nuovi intangibili ed imprescrittibili diritti che esorbitano dalla sfera di quei classici diritti inerenti alla personalità umana, che è vanto di ogni democrazia...".

Con qualche forzatura ideologica, si accusano gli esponenti democristiani di far (tardivo) ricorso a dottrine giusnaturalistiche per

sostenere la pretesa che "lo Stato esplicitamente rinunzi a riservarsi il diritto di regolare diversamente l'istituto matrimoniale, anche per il caso che dovessero, nel corso della storia, rivelarsi quelle esigenze divorzistiche che oggi pochi forse avvertono...".

Questa posizione della cultura istituzionale socialista sembra costretta tra la negazione dello Stato onnipotente (in cui, come osserva Preti nel citato intervento, "cercò la sua giustificazione il totalitarismo fascista"), e la polemica con la dottrina cattolica della società di diritto naturale. In effetti la difficoltà è destinata a sciogliersi in una più matura evoluzione del pensiero giuridico e civile che, partendo da quella rigida doppia confutazione, approda ad una equilibrata soluzione. Così si osserva che "l'essere 'formazione sociale' qualificata dalla naturale attitudine ad evolvere nella direzione necessaria per assicurare ai suoi membri l'integrale sviluppo della loro personalità al tempo stesso legittima ed impegna pur sempre la famiglia ad una elaborazione originale di forme e contenuti dei rapporti che se non rappresenta in alcun senso un potere di normazione con caratteri di esclusività certo restituisce per intero il senso e la misura delle sue garanzie di autonomia"(89).

L'accenno, infine, alla condizione della donna avrà un duplice esito in costituzione. Da un lato vi è la norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 31, sulla protezione della maternità, e da un altro lato il primo comma dell'articolo 37, sui diritti della donna lavoratrice(90) e con la prescrizione dell'obbligo di conformare le condizioni di lavoro all'adempimento della sua essenziale funzione familiare e al fine di assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

E' notevole, sotto il profilo qui considerato, la motivazione di tale ultima norma, esposta da Angelina Merlin del PSIUP, nell'illustrare in assemblea costituente(91) l'emendamento che poi sarà trasformato nella parte finale del primo comma dell'articolo 37, anche per conto delle altre parlamentari(92) che hanno sottoscritto la proposta: "Noi sentiamo che la maternità, cioè la nostra funzione naturale, non è una condanna, ma una benedizione e deve essere protetta dalla legge dello Stato senza che si circoscriva e si limiti il nostro diritto a dare quanto più sappiamo e vogliamo in tutti i campi della vita nazionale e sociale, certe, come siamo, di continuare e completare liberamente la nostra maternità"(93).

Conclusioni

Dall'esame degli avvenimenti che si succedono nella transizione costituzionale italiana degli anni '40, e del modo in cui si definiscono gli elementi direttivi del nuovo ordinamento dello Stato, scaturisce con sufficiente chiarezza quale sia stato l'apporto dei socialisti in generale, e per ciò che si riferisce ai rapporti etico-sociali che saranno parte della carta del 1948.

Naturalmente l'analisi potrebbe e dovrebbe essere spinta più in fondo e toccare le vicende difficili attraversate dal movimento socialista, dalla unificazione tra il PSI e il Movimento di Unità Popolare alla scissione di Palazzo Barberini, dalla complessa dialettica tra la direzione meridionale e i gruppi attivi del Nord durante la divisione dovuta alla guerra di liberazione al sistema dei rapporti con il partito comunista e il partito d'azione da un lato e la democrazia cristiana dall'altro.

Ancora, sarebbe importante accertare il reale significato del convivere(94), nel PSIUP, della diverse tendenze ed esperienze di massimalisti e riformisti, di esuli e di antifascisti in Patria, del residuo

gruppo dirigente (locale soprattutto) attivo negli anni '20 e dei giovani quadri che esordiscono: e specialmente tutto questo andrebbe misurato in termini di dottrina e di azione pratica, e sul piano specifico della politica istituzionale.

In sostanza si dovrebbe sviluppare una ricerca di storia politica del movimento socialista, perché questo, come sempre, è il quadro appropriato entro cui può tentarsi una ricostruzione effettiva di quale sia stata la linea di condotta tenuta in rapporto al nuovo sistema costituzionale, ed alle relative partizioni.

E' vero però anche l'inverso. Può essere un utile metodo di analisi quello che indica nelle politiche sviluppate in un dato momento storico da un gruppo organizzato nella società, e comunque consapevole della propria identità, un buon punto di partenza per risalire alla ricostruzione della azione politica generale di quel gruppo e quindi alla sua storia politica, ed al posto che ha occupato in quel dato momento storico.

Ora, l'esame delle posizioni assunte dai socialisti a partire dalla decadenza del regime autoritario fino alla approvazione della costituzione repubblicana(95) può essere condotto con successo, nel senso che il materiale di documentazione disponibile, talvolta forse trascurato dalla gran parte della storiografia contemporanea, appare univoco e consistente(96). Soprattutto, sulla base di questo materiale, si può affermare che non manchino scelte attive sulla forma istituzionale, sulla necessaria soluzione di continuità dell'ordinamento costituzionale da erigere(97), sul suo carattere e sulla doppia relazione tra sovranità popolare e legittimazione democratica, e tra la volontà generale e la posizione dell'individuo, nei suoi diritti e nelle sue libertà.

Non solo, ma le scelte sostenute e promosse dal PSIUP hanno una eco significativa nella nuova costituzione materiale, e cioè nelle

forze politiche, e si riflettono, come si è visto, nell'esito conclusivo della transizione costituzionale: così come essi chiedono, e fin dalla fase del governo del re, è stata Repubblica, è stata costituzione, si sono scritti i nuovi diritti sociali e le nuove libertà.

Il nostro esame deve concludersi a questo punto. Se si inoltrasse nella vita della carta del 1948, oltre la sua preparazione e la sua definizione, si potrebbe forse constatare come il filo rosso di questa visione del potere e dell'individuo non si spezza, ma prosegue in avanti, nella non facile azione per rendere vitale il nuovo edificio della prima legge repubblicana del popolo italiano(98).

NOTE

1) V. le riserve sull'esito prudente imposto dai notabili del residuo antifascismo liberale, e soprattutto da CROCE, il PSIUP non mancherà di nutrire, considerato come sia la continuità la più pericolosa remora al rinnovamento costituzionale e politico. Afferma NENNI, in polemica con la celebrazione in chiave positiva di quell'esito nel suo primo anniversario, fatta dall'ARANGIO RUIZ, che esso "aveva praticamente eluso il problema fondamentale della democrazia in Italia, che è di creare il nuovo Stato, sulla base non di un impossibile graduale passaggio dal vecchio al nuovo, ma di una rottura della continuità..." (*"Dal Congresso di Bari a oggi. Un anno di lotte politiche"*, *Avanti!*, 28 gennaio 1945).

2) Su cui v. da ultimo, C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in AA.VV., *Il Ministero per la Costituente*, a cura di M. SALVITTI, Città di Castello, 1995, 3 ss., e ulteriori riferimenti *ivi*.

3) Oltre a tale rilievo, che evidentemente non ha alcuna seria consistenza ed appartiene all'abuso per fini di parte della ricerca storica, secondo livelli giornalistici, vi è un altro appunto critico, che viceversa deve essere tenuto presente e da conto. Si addebita all'azione del PSIUP di aver individuato nella costituente (anche?) un mezzo per le riforme economico sociali di varo immediato: in altri termini, un organo per la politica di governo e non per quella delle istituzioni. E' da ricordare la impostazione data all'obiettivo della costituente alla vigilia del trapasso dal secondo governo BONOMI al governo PARRI: "Come potremmo affrontare e risolvere i mille problemi che si pongono nel campo della politica interna e di quella internazionale, della economica e della sociale, se prima non avremo deciso sulla struttura e la articolazione del nuovo Stato democratico e sulla sorgente stessa, popolare o dinastica, del potere?" (P. NENNI, *"Messaggio di fiducia"*, *Avanti!*, 6 maggio 1945). In realtà, il ricorso politico ai poteri della costituente è avvenuto

ad opera di DE GASPERI, per legittimare la formazione del governo centrista, con la esclusione dei partiti della sinistra, nella primavera del 1947.

4) Rileva M.S. GIANNINI, nello scritto non firmato *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *St. dec. Cost.*, Milano, 1958, IV, 25 ss., 32: "L'improvviso dissolvimento del fascismo ed il ritorno sulla scena politica dei vecchi partiti politici avevano portato al potere gli anziani Stati maggiori; ma nel frattempo, sotto l'ala dello storicismo, erano cresciute generazioni le quali respingevano in modo netto le impostazioni astrattistiche dei problemi politici, quali da questi Stati maggiori provenivano. Nei ceti che immediatamente o mediatamente dirigevano la cosa pubblica era quindi, in latenza, un contrasto che traeva fonte da una incomunicabilità di ordini concettuali. Il contrasto correva all'interno stesso dei partiti e dei movimenti politici...". Sul movimento socialista dopo il 1922, v. U. ALFASSIO-GRIMALDI - F. LANCHESTER, *Principi senza scettro*, Milano, 1978, 94 ss.

5) Come rileva una dottrina autorevole e che non può essere sospettata di scarsa simpatia per i meriti e i valori dell'ordinamento statutario, "negli anni che avevano preceduto il fascismo era apparso evidente che il sistema delle libertà statutarie si era confuso ed esaurito"; non può dunque ragionarsi "in termini...di restaurazione" ma invece "di creazione di nuovi istituti e di nuovi rapporti" (G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1983 (rist. del 1967), 305).

6) Sulla continuità conservativa della burocrazia, immune dai rivolgimenti del 25 luglio e da quelli successivi, v. A.C. JEMOLO, *Anni di prova*, Firenze, 1991 (1969), 200 ss.

7) Dati e riferimenti in L. MERCURI, *1943-1945. Gli Alleati e l'Italia*, Napoli, 1975.

8) Ben diversa opinione, altrimenti motivata e giustificata da una concezione teorica che merita rispetto, è quella che, in difesa polemica dello statuto albertino nei confronti del regime autoritario, si fonda sulla

cultura della garanzia, che è valore della costituzione (v. R. TREVES, *Commemoriamo lo Statuto? Ricordo di Alessandro Levi*, in AA.VV., *Venticinque anni fa la Costituzione. Giust. e Cost.*, 1973, n. 1-2 (numero speciale), 39 ss.

9) Problema ben percepito e realisticamente posto in P. UNGARI, *Lo "Stato moderno": per la storia di un'ipotesi sulla democrazia*, (1944-1949), *St. Vent. Cost.*, Firenze, I, 1969, 839 ss., 844 ss.

10) Si tratta, come si sa, di un tema di approccio reso complicato da motivi di varia natura e tutto sommato non ancora affrontato in esauriente profondità. La migliore dottrina che si è impegnata sull'argomento fa leva su di una sorta di virtù salvifica del "metodo giuridico" che, a guisa di "muro protettivo" avrebbe preservato, per gran parte degli studiosi, la opportunità "di lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento" (M. GALIZIA, *Diritto costituzionale (Profili storici)*, *Enc. dir.*, XII, 1964, 962 ss., 975). Si può temere che questa idea di *Turris eburnea* corrisponda più ad un atto di generosità scientifica di ora, che alla produzione ed alla cultura accademica di allora. Del resto, lo stesso A., se ne rende conto, e altrove distingue tra una parte più tradizionale degli studiosi che si industria a rinchiudere i nuovi istituti del regime autoritario entro i canoni dogmatici di stampo liberale "attraverso macchinose costruzioni", e la "nuova generazione criticamente più agguerrita", le cui ricerche, pur "costrette a muoversi nelle maglie del diritto positivo" approderebbero poi alla consapevolezza "del valore storico sociale delle stesse norme giuridiche e quindi della costituzione, quale struttura valutativa che parte dal vivo della coscienza sociale" (M. GALIZIA, *Profili storici della scienza del diritto costituzionale*, *Arch. giur.*, 1963, 3 ss., 104 s., 108 s.).

11) Sul rapporto tra culture prefasciste e cultura autoritaria, per ciò che si riferisce alle correnti hegeliane in tema di teoria dello Stato, v. le convincenti riflessioni di L. ELIA, *Diritto costituzionale*, in AA.VV., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1982, 345 ss., 351 s.

12) Sulla posizione dei comunisti, rispetto alla quale si determina con particolare complessità il dissenso del PSIUP, malgrado l'unità di azione politica tra i due partiti (che sopravvive alla rottura, per ragioni ancora non compiutamente ricostruite), e in modo specifico sul ruolo di TOGLIATTI e sulla svolta impressa all'iniziale rifiuto opposto dal partito comunista a partecipare al governo BADOGLIO, v. di recente F. DE MARTINO, *Ancora sulla svolta di Salerno del 1944*, *Belfagor*, 1993, III, 261 ss., che riprende la giustificazione di solidarietà internazionale nei confronti dell'URSS, molto viva in TOGLIATTI. Sulla svolta di Salerno, ampiamente, G. DE LUNA, *Storia del partito d'azione (1942-1947)*, Roma, 1997, 136 ss.; A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, 1996, 18 ss.

13) Con il secondo governo Bonomi si verifica un ripiegamento politico consistente "in un'accentuazione della tendenza generale dell'amministrazione a ricollegarsi alla vecchia tradizione autoritaria e accentratrice, tipica dell'Italia prefascista e portata all'estremo del regime fascista" (G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, X, *La seconda guerra mondiale. Il crollo del fascismo. La Resistenza*, Milano, 1988, 315).

14) Questa posizione non implica necessariamente, salvo le contingenti necessità della lotta politica, una negazione dei valori contenuti nell'ordine costituzionale e politico della grande rivoluzione liberale, ma invece la necessità di andare oltre, separando il patrimonio accumulato da quella rivoluzione dalla pretesa di ritenerlo ancora fondamento sufficiente per legittimare il nuovo ordine. E' questo il senso dello scontro avutosi dal congresso di Bari del C.L.N., fino alla costituente. La miglior difesa della continuità è racchiusa nella lettera di B. CROCE a E. SANTARELLI (che poi sarà pubblicata in antiporta al volume del SANTARELLI, *Il problema della libertà politica in Italia*, Pesaro, 1946, dell'11 febbraio di quell'anno, e che è di incoraggiamento critico): "Cerchi di non abusare della ricerca con la quale si vuol trovare in un'età o nelle età precedenti le cause del malessere che si è manifestato in un'età seguente. Sarebbe come se nell'organismo di un individuo sano si investigassero le origini delle malattie che sono venute in un tempo posteriore e in un'età seguente. Ma sebbene quegli

organismi si siano ammalati, prima erano sani, e l'individuo si sentiva ed era sano. Quel modo di indagine storica...è uno dei tanti che nascono dall'illegittimo uso in istoria del meccanico legame di causa ed effetto" (ora in *Scritti e discorsi politici. (1943-1947)*, Bari, II, 1973, 311 ss., 314 s., con il titolo: *Di un libro sulla libertà in Italia*).

15) Così, limpidamente, G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto*, Roma, 1960, 268. Per ciò che concerne le posizioni del PSIUP, v. G. ARFE', *Pietro Nenni, libertario e giacobino, Introduzione* a *Pietro Nenni, vento del Nord (giugno 1944-giugno 1945)*, Torino, 1978, XXVI, nonché D. ZUCARO, *Introduzione*, *ivi*, XXXIX ss., XLIV.

16) Storicamente, l'idea stessa di costituente sovverte una ininterrotta tradizione ostile "unica fra quella dei grandi Stati del continente" (così, C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, 131).

17) Osserva NENNI, all'indomani della liquidazione del governo del re (*"Una vittoria della democrazia"*, *Avanti!*, 24 giugno 1944): "La Costituente, la Costituente soltanto è in grado di dare una risposta non solo al problema monarchia o repubblica, ma a quello più essenziale di quale repubblica. La Costituente, e la Costituente soltanto è in grado di dare alla struttura politica ed economica del paese uno Statuto definitivo". Nello stesso senso, argomentando così la imputazione a TOGLIATTI dell'errore compiuto con la svolta di Salerno, S. PERTINI, *Tagli netti*, *Avanti!*, 17 giugno 1944.

18) Il valore fondante del principio della sovranità popolare nella legittimazione del nuovo ordinamento è ben posto in rilievo nei primi commenti della costituzione repubblicana: cfr. A. LEVI, *La sovranità popolare*, *Comm. Calamandrei-Levi*, Firenze, I, 1950, 9 ss.

19) Se ne fa interprete in un intervento alla Consulta del Regno PERTINI (*Ass. pl.*, 27 settembre 1945).

20) E' quel che sarà poi riassunto nella nota definizione di Stato pluriclasse e delle connesse considerazioni (V. ad es. M.S. GIANNINI,

Il pubblico potere (Stato e amministrazioni pubbliche), Bologna, 1986, 56).

21) Il rapporto tra il sistema delle libertà e dei diritti fondamentali dell'individuo, la struttura economica e l'ordinamento costituzionale è al centro della elaborazione socialista. V. quanto afferma L. BASSO (*"La classe lavoratrice nello Stato Repubblicano"*, *Socialismo*, 1945, n. 7): "La democrazia non si fonda però soltanto con testi legislativi: nessuna legge, nessun istituto politico può garantire una democrazia che non sia fondata su una salda coscienza democratica dei cittadini e una salda coscienza democratica non può aversi senza una coscienza dei diritti della personalità, la quale a sua volta si fonda sulla sicurezza economica".

22) V. il terzo degli impegni sottolineati come essenziali tra quelli assunti con la formazione del governo Bonomi (P. NENNI, *Bilancio di una crisi ministeriale*, *Avanti!*, 12 giugno 1944).

23) E in particolare da NENNI, che "dallo studio del movimento costituzionale e del pensiero costituzionalistico di questo secolo aveva riconosciuto l'esattezza della tesi dei più giovani giuristi secondo cui spetta oggi alle costituzioni degli Stati definire i principi dell'azione economica e sociale dello Stato, anche al fine delle mutue garanzie tra le forze politiche componenti la nazione" (M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente* cit., 33).

24) Cfr. A. SARACENO, *La Riforma Industriale*, *Socialismo*, 1945, n. 7.

25) Tale visione è ben presente nella politica costituzionale socialista. Afferma l'*Avanti!*, in un articolo non firmato del 28 agosto 1944, *"Costituente"*: "La Costituente nella quale dovrà liberamente ed interamente significarsi il popolo italiano come il paese sarà liberato dagli oppressori nazifascisti sarà lo specchio della situazione nazionale delle classi e dei partiti. Donde la certezza che porrà le fondamenta della repubblica socialista dei lavoratori, le masse lavoratrici essendo mature per l'autogoverno".

26) S. PERTINI, *I socialisti e la Costituente*, *Avanti!* (ed. Milano), 4 luglio 1945.

27) V. una sintetica esposizione in S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Bari, 1996, 51 (l'impostazione del PSIUP è esposta efficacemente nell'articolo di NENNI, *"Il terzo ladrone"*, pubblicato sull'*Avanti!* del 2 febbraio 1945).

28) Che, secondo una osservazione sviluppata da alcuni studiosi, avrebbero travolto tendenze innovative manifestatesi nella fase immediatamente precedente il mutamento di regime del 1922 (P. UNGARI, *Lo "Stato moderno"* cit., loc. cit.).

29) Cfr. G.P. CAROCCI, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Milano, 1990, 318 s.

30) Si tratta di uno dei punti fermi della politica socialista nel regime transitorio (l'altro è l'impegno, più acceso di altri partiti della sinistra, per la Repubblica): cfr. A.G. RICCI, *Introduzione* a *Verbali del Consiglio dei Ministri*, III, *Governo Bonomi (18 giugno 1944-12 dicembre 1944)*, a cura della Presidenza del Consiglio, Roma, 1995, VII ss., XLI.

31) V. la teorizzazione del C.L.N. quale "organo del governo provvisorio", ed anzi "organo a cui una preminenza sugli altri proviene dall'essere più immediata espressione del sentimento popolare, occupando così una posizione analoga a quella tenuta dal parlamento", in C. MORTATI, *La Costituente* cit., 156.

32) Sulla posizione del C.L.N. si determina il punto di rottura tra BONOMI e il PSIUP, che comporterà la non partecipazione dei socialisti al secondo governo BONOMI (v. quanto si afferma nella lettera del presidente del consiglio ai segretari dei partiti democristiano, socialista e comunista, riportata in G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci. Storia segreta di una crisi*, Roma, 1945, 32 s.: "La proposta dei socialisti, che mira a rimettere al Comitato di Liberazione Nazionale ogni potere costituzionale dello Stato è evidentemente inaccettabile

anche per riguardo all'impegno assunto di non pregiudicare in alcun modo la questione istituzionale prima che si sia pronunciata l'Assemblea Costituente").

33) Su quanto convenuto tra il governo Bonomi e i rappresentanti delle potenze occupanti, v. il riepilogo fatto da NENNI nella seduta della Consulta del Regno il 7 marzo 1946, illustrando lo schema del d. lgs. lgtn. n. 98.

34) Si tratta di un nodo assai decisivo, il compromesso essendo vitale per la esistenza del governo del re. Come osserva BONOMI, testimone e protagonista ben informato, dopo il congresso di Bari del C.L.N. del gennaio '44, il governo BADOGLIO si trova in "un cul di sacco", un vero e proprio stallo, nel quale non può "né avanzare, né ritirarsi". E in questa situazione, prosegue il futuro presidente del consiglio destinato a succedere a BADOGLIO, "...è giunto miracolosamente da plaghe lontane un cavaliere portentoso, un Lohengrin redivivo, che si è accostato a Badoglio e lo ha tratto in salvo. Il cavaliere è venuto dalla Russia ed è Palmiro Togliatti (*alias* Ercoli), antico comunista torinese, riparato da molti anni all'estero nella Repubblica dei Sovieti, dove ha avuto incarichi eminenti. Egli evidentemente interpreta il pensiero di Mosca e agisce in conformità alle direttive del suo partito. Il pensiero di Togliatti è semplice, rettilineo, convincente. L'Italia antifascista deve fare guerra alla Germania e al fascismo...Di fronte a questa necessità suprema, che sono mai le diatribe pro o contro l'abdicazione di re Vittorio, pro o contro l'ingresso nel Governo Badoglio?...La mossa di Togliatti ha avuto effetti risolutivi. Se i comunisti vanno con Badoglio, come possono restare in disparte i liberali di Croce, i democristiani di Rodinò e così, via via, tutti gli altri?" (*Diario di un anno (2 giugno 1943-10 giugno 1944)*, Milano, 1947, 175 s.).

35) Del resto, come è stato esattamente rilevato, anche nella sua breve esistenza, il governo Badoglio dopo la cd. svolta di Salerno (21 aprile 1944) non appare in alcun modo disponibile a promuovere un processo rivolto a risolvere la continuità con il pregresso regime e con l'intera tradizione unitaria: "...l'impegno di convocare un'"Assemblea costituente legislativa" era ambiguo e non figurava certo al primo posto

nei propositi del Ministero" (E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, 1982, 22 s.). Che questo governo abbia una prospettiva politica, salvo il compromesso interno (ed internazionale) su cui se ne giustifica la ragion d'essere, è da escludere, come prova il clima di diffidenza e di sospetto che ne precede e ne accompagna la formazione (v. quanto si afferma da CROCE nel suo *Diario* del 2 aprile, in *Scritti e discorsi politici* cit., I, 171 ss., 289 s.).

36) La rivendicazione del ruolo del CLN è destinata a durare fino alla convocazione dell'assemblea costituente, che è il "momento di risoluzione della questione istituzionale e di fondazione del nuovo ordinamento costituzionale, nonché di liberazione da tutti i residui condizionamenti armistiziali sul piano del funzionamento delle istituzioni" (U. DE SIERVO, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, *Dir. Pubbl.* 1996, 543 ss.)

37) L'emergere di questa posizione dei partiti politici appare compiuto con la formazione del secondo governo BONOMI, che per la prima volta vede la partecipazione non dell'intero C.L.N. (v. F. CATALANO, *L'Italia dalla dittatura alla democrazia (1919-1948)*, Milano, II, 1970, 136 ss.; A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica* cit., 69 s.).

38) Sul punto si rinvia al nostro *Storia della costituzione italiana*, Napoli, 1995, 286 ss., anche per le indicazioni bibliografiche.

39) Con il provvedimento in questione si apre la fase costituente, poiché "il fatto stesso della convocazione della Costituente" pone nel nulla la prospettiva "di una semplice riforma dello Statuto albertino" (G.B. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *St. Vent. Cost.* cit., I, 744 ss., 749).

40) V. l'analisi delle cause della crisi del primo governo BONOMI, sulla polemica fra "le due ali della coalizione antifascista: quella moderata, la quale considera che lo Stato sia già oggi lo Stato democratico al quale si devono obbedienza e rispetto, e la sinistra per la quale lo Stato democratico è in formazione e in divenire attraverso la

lotta contro il fascismo e contro tutte le sopravvivenze fasciste..." (P. NENNI, *"Noi non torniamo indietro"*, *Avanti!*, 28 novembre 1944; v. anche il successivo articolo del 30 novembre *"Bonomi, l'uomo della monarchia socialista"*).

41) D. lgs. lgt. 31 luglio 1945, n. 435.

42) Si tratta della *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato* (d'ora in avanti citata come *Commissione*), che si suddivide in tre sottocommissioni (rispettivamente: *1ª Sottocommissione Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*; *2ª Sottocommissione Autonomie locali*; *3ª Sottocommissione Enti pubblici non territoriali. Organizzazione sanitaria*), cui si aggiungono in seguito una quarta (10 gennaio 1946), sui problemi del lavoro, ed una quinta (26 febbraio 1946), sulla sanità. La *Commissione* è presieduta dal prof. UGO FORTI, già responsabile di una commissione di studi, istituita dal governo Bonomi, molti dei membri della quale saranno poi compresi nella *Commissione* stessa.

43) Sotto questo profilo è posto in evidenza che la istituzione del ministero per la costituente, su cui si apre la controversia nel consiglio dei ministri del governo PARRI che in sèguito è richiamata, tra socialisti da una parte e democristiani, liberali e l'azionista LA MALFA dall'altra, "aveva in primo luogo il fine, politicamente di indubbio rilievo, di riaffermare nella quotidiana azione di un Governo di coalizione con larghissimi poteri anche legislativi, la irrevocabilità della convocazione dell'organo costituzionale straordinario" (G.B. RIZZO, *I lavori preparatori* cit., 751 s.).

44) Cfr. P. NENNI, *"La battaglia per la Costituente"*, *Avanti!*, 9 giungo 1945; "Politique d'abord", *ivi*, 11 giugno 1945 ("La Costituente presuppone la coscienza nel paese della insopprimibile esigenza di una rivoluzione democratica; presuppone la denuncia quotidiana di ogni deviazione opportunistica; presuppone un clima nel quale la coscienza dei problemi fondamentali non sia sacrificata a situazioni di emergenza che vanno affrontate con energia, ma dicendo al paese che finché non

saranno solidamente gettate le fondamenta del nuovo Stato democratico, tutto si riduce alla estenuante fatica di Sisifo del fare e del rifare").

45) Del resto, altri osserva che "La Costituente sarà più vicina e conclusiva quanto più sicura e garantita sia la pace reciproca fra i partiti" (G. ANDREOTTI, *Concerto a dei voci* cit., 99).

46) Di recente, è stato formulato un giudizio di insieme critico che sottolinea i limiti politici e culturali della Costituente (P. POMBENI, *La costituente*, Bologna, 1995), in particolare per il fatto di essere ridotta, a causa della esclusione di attribuzioni legislative, ad "un parlamento frustrato che amplificava le tensioni politiche" i cui membri sono "per la stragrande maggioranza militanti di partito di nuovo tipo" che avvertono il bisogno "di legittimarsi dinanzi ai loro elettori e ai militanti" (?), e per la "illusione che un'Assemblea Costituente potesse dare un impulso a quella rivoluzione economico-sociale che molti, soprattutto i partiti della sinistra, si aspettavano come esito inevitabile della nuova fase storica" (78). Quest'ultimo rilievo è mosso in particolare a NENNI, che avrebbe concorso "ad accrescere questa ambiguità" e che avrebbe nutrito "una interpretazione della costituente da radicale ottocentesco": ma è una tesi doppiamente inaccettabile, e se riferita al "radicale ottocentesco", e se riferita all'iniziativa politica di NENNI e del PSIUP, sull'argomento.

47) Avanzata subito, e fatta recepire dallo stesso NENNI (che evidentemente non ha ben chiaro il significato giuridico e politico della questione) da M.S. GIANNINI e G. VASSALLI, in un colloquio con NENNI, appena nominato, che convoca i due giovani giuristi socialisti per invitarli a collaborare, il 4 giugno 1945 (M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in AA.VV., *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990, 47 ss., 47 s.).

48) Cfr. C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività* cit., 5 s.

49) Anticipate dai tre obiettivi dati all'azione clandestina nella lotta per la Resistenza al Nord (P. NENNI, *"Vento del Nord"*, *Avanti!*, 7 febbraio 1945, in cui si prosegue la polemica contro le sollecitazioni democristiane alla tradizione riformista).

50) Sono "i vitali motivi" che animano l'accentuarsi della pressione politica socialista, all'inizio del 1945, per la Costituente (P. NENNI, *Il Ministero per la Costituente*, in *St. vent. Cost.* cit., I, 71 ss., 75 s.)

51) P. NENNI, *"Con il popolo e per il popolo"*, *Avanti!*, 19 giugno 1945: "...non è senza significato il fatto che a ministro della Costituente sia stato designato proprio il dirigente del partito che nei termini più risoluti ha posto il problema della Costituente come problema di oggi...".

52) Cfr. G. ARFE', *Pietro Nenni, libertario e giacobino* cit., loc. cit.

53) Come è chiaramente esposto nell'articolo *"La repubblica ci unisce"* (*Avanti!* 15 ottobre 1944), scritto in appoggio alla tesi di STURZO, di intonazione filorepubblicana (nel volume *L'Italia e l'ordine internazionale*, apparso in quel tempo a New York per Einaudi).

54) E infatti, come osserva il GIANNUZZI (op. ult. cit., loc. cit.), il ministero "si pose come centro ispiratore e propulsore di ogni iniziativa tendente a collocare l'irreversibilità della scelta costituente al centro del dibattito politico e ad evitare che questo registrasse rallentamenti o cadute di tensioni".

55) Osserva Nenni nella discussione in consiglio dei ministri che, al momento in cui si pone la questione, "...un passo indietro significherebbe porre in discussione tutto il problema. Il Ministero ha valore simbolico: mettere davanti al paese il problema della Costituente" (*Consiglio dei Ministri*, seduta del 12 luglio 1945), e, in appoggio, LUSSU pone la istituzione del ministero in rapporto al fine di dimostrare "la validità del Governo di preparare effettivamente la Costituente". Per la tesi contraria intervengono i liberali SOLERI e BROSIO, nonché LA MALFA e soprattutto SCELBA.

56) V. al riguardo la testimonianza di M.S. GIANNINI, (*Il Ministero per la Costituente* cit., 25 s.).

57) Osserva il GIANNINI: "Oggi la cosa può far sorridere, ma è incredibile il numero di persone cólte, le quali allora ignoravano che questo secolo era stato pieno di assemblee costituenti, e al solo nome di esse associavano fatti di rivoluzione francese. All'opposto altri immaginava l'Assemblea Costituente come una potenza magica benefica, dispensatrice di pace e felicità..." (*op.* ult. cit., 29 s.).

58) Cfr. P. CALANDRA, *Il ministero per la Costituente*, ne *Il Parlamento italiano*, XIII, *1943-1945*, 1989, 112 s. (che segue però un punto di vista riduttivo del ruolo svolto dal ministero).

59) Il cui contributo è efficacemente tratteggiato in G. FERRARI, *Quel giovane che preparò il terreno alla Carta*, *Avanti!*, 27 dicembre 1987.

60) *Supra* nt. 42

61) V. da ultimo, P. POMBENI, *op.* cit., 79.

62) Si tratta di una opinione che va confutata, con gli argomenti di sèguito esposti nel testo. Tra l'altro, proprio la individuazione dei temi fatta in questa sede contribuisce a predeterminare una prima scelta fondamentale, che è quella per la costituzione cd. lunga, tale cioè da assegnarsi il compito "non solo di gettare le basi dell'assetto politico dello Stato, ma anche di dettare le linee direttive della sua azione economica e sociale" (in relazione all'art. 2 del decreto istitutivo del ministero, d. lgs. lgt. n. 435 del 1945, G. ZAGREBELSKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, ne *Il Parlamento italiano (1943-1945)* cit., 158).

63) Come osserva NENNI, "I poteri della Costituente saranno in definitiva quelli che essa stessa si darà, a seconda delle forze in essa predominanti" (*Tempo di guerra fredda, Diari 1943-1956*, Milano, 1981, 191).

64) Il pensiero di NENNI su tale questione è, nella sua versione compiuta, e attendibile, riferito in M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente* cit., 52.

65) Cfr. G.B. RIZZO, *I lavori preparatori* cit., 760.

66) Si segnala, a questo proposito, la necessità di evitare "una dispersione di nozioni e di opinioni teoricamente apprezzabili ma malamente utilizzabili dai Costituenti", che spinge le sottocommissioni "su alcuni temi sommamente controversi" a "concludere le lunghe discussioni con la votazione di 'risoluzioni' nelle quali venivano condensate le opinioni di maggioranza" (G.B. RIZZO, *op.* loc. ult. cit.).

67) Cfr. E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, 1973, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 15 ss., 21 ss.

68) V. *supra* nt. 22. Nel citato articolo, si pone in evidenza il dato, del resto ovvio, della penetrazione di uomini espressione della cultura del regime autoritario entro "l'esercito, la polizia, la magistratura, le amministrazioni statali e parastatali".

69) E. CHELI, *Il problema storico* cit., 23.

70) Sulla influenza dei lavori e dei risultati delle *Sottocommissioni* nella successiva fase della Assemblea Costituente, sarà utile ricordare che la formulazione del diritto al lavoro, frutto della discussione nella *III Sottocommissione* e in particolare dell'impegno del suo presidente, il socialista GHIDINI, si trasfonderà nel testo della disposizione costituzionale (S. BENVENUTO, *Gustavo Ghidini*, ne *Il Parlamento italiano (1946-1947)* cit., 396 s.).

71) Cfr. Relazione dell'Assemblea Costituente della *I Sottocommissione*, Roma, 1946: *Dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà*, 145 ss., 145.

72) Ed è questo tra i più decisivi contributi offerti dalla *Commissione* all'Assemblea Costituente, che lo accoglierà pienamente. Ciò malgrado, si insiste sulla tesi della continuità, e si riecheggia una immagine che più appartiene all'azione ideologica e di sostegno politico che all'indagine ricostruttiva della realtà, quando si ricorda che la continuità "apparve fondata sulla visione della Resistenza come di un secondo Risorgimento" (C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 1974, 411 s.): invero si legge che "la Costituente volle e seppe salvare il principio della continuità dello Stato" (*ivi*) (ma si deve intendere non *Stato* in senso proprio, bensì sistema delle libertà individuali e relativi principi di regime).

73) Questione avvertita con particolare attenzione dai socialisti: v. ad es. il contributo di BASSO in E. COLLOTTI, *Lelio Basso*, ne *Il Parlamento italiano (1946-1947)*, XIV, 1989, 377 ss., 388.; S. RODOTA', *Le libertà e i diritti*, in AA.VV., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, 1995, 301 ss., 352

74) *Relazione* ult. cit., 145 s.

75) *Relazione* ult. cit., loc. cit.

76) Tale premessa, e le sue conseguenti direttive, si richiamano pienamente alle correnti del pensiero contemporaneo sulla costituzionalizzazione dei diritti sociali, che sviluppa ma non nega il frutto della teorizzazione delle libertà individuali, e dei diritti politici: cfr. N. MATTEUCCI, *Le radici storiche della Costituzione*, *Nuova Antologia*, gennaio 1977, n. 2113, 21 ss., 30 s.

77) E' significativo, da questo punto di vista, che la critica più rigorosa, e culturalmente organica e ben radicata, al carattere compromissorio ed alla mediazione ideale e politica della carta del 1948 si appunti nel medesimo tempo ai lavori ed ai dati che ne sono la premessa (per tale critica v. B. CROCE, *Ass. Cost., Disc.*, seduta dell'11 marzo 1947, ora in *Scritti e discorsi politici (1943-1947)* cit., II, 365 ss.).

78) Le citazioni che sono di sèguito riportate si riferiscono alla *Relazione* ult. cit., 161.

79) Anche per questo essenziale profilo è visibile uno stretto rapporto tra il punto di vista accolto e prospettato nella *Commissione* e la discussione in Assemblea costituente, ed i suoi esiti. Nella costituente non manca la tesi sul *deficit* di giuridicità di tali prescrizioni e CALAMANDREI, assertore di questa tesi, suggerisce di comprenderli in un *Preambolo* di un mero valore didascalico e morale. Ma l'ordine del giorno così ispirato viene poi ritirato di fronte alla obiezione mossa da varie parti (socialisti con BASSO, comunisti con TOGLIATTI, democristiani con DOSSETTI), che lamentano il pericolo di venir meno "allo spirito che ci ha mossi", e osservano che così facendo si elimina la garanzia della giustizia costituzionale per i "cosiddetti diritti sociali" (P. BARILE, *La nascita della Costituzione: Pietro Calamandrei e le libertà*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980, 15 ss). L'invito al ritiro è rivolto dal socialista TARGETTI: ma i dubbi di CALAMANDREI avranno sèguito (v. ad es. A. LEVI, *La Repubblica democratica ed il suo fondamento sociale*, Comm. *Calamandrei-Levi* cit., I, 1 ss., 8: ma, nel medesimo contesto, G. BASCHIERI - L. BIANCHI - d'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 14, con espresso riferimento all'intervento di BASSO, nella seduta dell'11 settembre 1946 dell'Assemblea Costituente, *ivi* nt. 2).

80) *Relazione* ult. cit., 162.

81) *Relazione* ult. cit., 163.

82) *Relazione* ult. cit., 165 s.

83) Così la *Relazione* alla *I Sottocommissione*, nel citato paragrafo *Dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza* etc., 168.

84) *Relazione* ult. cit., loc. cit.

85) Né bisogna trascurare un dato essenziale: l'accesso all'acculturazione è funzionale alla selezione politica e sociale nell'intera tradizione unitaria, inalterata di fatto nel mutamento dal regime liberale a quello autoritario: il livello di istruzione è il punto di confine all'interno dello Stato monoclasse. La necessità di impostare il problema del diritto all'istruzione in questi esatti termini è ben presente ai socialisti: v. F. LOMBARDI, *La crisi della scuola*, *Avanti!*, 19 dicembre 1945 (e ancora una volta in piena sintonia con correnti azioniste: v. P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, *Il Ponte*, n. 1, gennaio 1946, 3 ss.). Più ampiamente, le posizioni del PSIUP, cui è premessa una analisi critica della storia dell'istruzione pubblica in Italia, sono contenute nella relazione al comitato centrale del partito da parte dello stesso LOMBARDI (*La riforma della scuola*, 17-23 ottobre 1945, Milano, 1946): vi si legge un rifiuto della concezione dominante anche prima del regime autoritario ("In ogni caso i tentativi che pur si avanzano di sbaraccare quanto si è fatto nel corso degli ultimi venti anni, per ritornare semplicemente allo stato *quo ante*, non rispondono ad un beninteso motivo di tranquillità degli studi, ma, riportando, spesso violentemente, la scuola in una condizione condannata già nel fatto, non ottengono se non di perpetuare ed aumentare le ragioni del disordine", *ivi*, 16).

86) Sul punto, anche per riferimenti di aggiornamento, si rinvia al nostro *Lezioni di diritto costituzionale*, Rimini, 1997, 156 s.

87) Il tema non può non essere collocato nella più ampia questione della condizione femminile, su cui v. per tutti la efficace e drammatica testimonianza di J. LUSSU, *La questione femminile e il Partito d'Azione*, in AA.VV., *L'azionismo nella storia d'Italia*, Ancona, 1988, 307 ss.

88) *Ass. Cost.*, Seduta del 17 aprile 1947, in A.C., *Disc.*, II, 2965 ss.

89) M. BESSONE, *Commento art. 29*, *Comm. Branca*, *Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, 1 ss., 23. V. pure, R. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, Milano, 1989, 18 s.

90) La questione della parità nel diritto al lavoro tra uomo e donna è posta dalle esponenti socialiste con riferimento all'esperienza della donna, maturata negli anni in cui la popolazione maschile è stata in guerra, e le necessità familiari hanno imposto il lavoro femminile (v. ad es.: E. CAPORASO, *La donna e il reduce*, *Avanti!*, 2 febbraio 1946).

91) Seduta antimeridiana del 10 maggio 1947, *Ass. Cost.*, *Disc.*, II, 3816 s.

92) Si tratta dell'emendamento che ha come prima firmataria la on. GALLICO SPANO, illustrato e votato nella citata seduta del 10 maggio 1947 (v. V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, 1948, Milano, 1976, 130 s.).

93) Come per altre norme, è questo uno dei casi più persistenti di inattuazione costituzionale (v. T. TREU, *Commento art. 37*, *Comm. Branca*, *Rapporti economici*, Bologna-Roma, 1979, 146 ss.).

94) Per un approccio al tema v. A. RIOSA, *Socialismo e valori di libertà nella opposizione al fascismo*, in AA.VV., *La Resistenza italiana (dall'opposizione al fascismo alla lotta popolare)*, Milano, 1975, 17 ss., *passim* (e riferimenti *ivi*).

95) In tale ricostruzione appare necessario che il giudizio sull'apporto socialista faccia leva su di un dato essenziale di esso, e cioè l'azione politica per la Costituente, nello scontro tra due schemi, e due distinte ipotesi di assetto costituzionale, ben riassunto nella contrapposizione così descritta: "...dall'esercizio di una facoltà della Corona, difficilmente spiegabile nei termini della prassi politica e costituzionale dell'ultimo ventennio, si arriva al riconoscimento di un potere di fatto, che i comitati di liberazione, in nome di partiti liberamente costituiti, si sono venuti attribuendo...Se il rinnovamento della rappresentanza parlamentare può riportarsi all'iniziativa regia ed a questa può farsi risalire quella qualsiasi riforma istituzionale, che non abbatte i muri maestri dello Statuto albertino; la formazione di un organo Costituente, con poteri non limitati da esso Statuto, non può riportarsi a quella iniziativa e deve essere

collegata alla dichiarazione di volontà dei partiti" (G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare* cit., 268).

96) Sicché appare incomprensibile e del tutto immotivato il giudizio, ancora di recente formulato (V. FOA, *Questo Novecento*, Torino, 1996, 177 s.), secondo il quale i socialisti "si presentavano alla rinata democrazia con un patrimonio storico impareggiabile e con una presenza un po' scolorita rispetto agli altri partiti". La presenza "un po' scolorita" non ha, tuttavia, impedito al PSIUP di esercitare, come si è visto, una iniziativa centrale per il nuovo ordinamento repubblicano e per i suoi contenuti, con il necessario rigore, che fu comune agli azionisti, ma senza incorrere in quel naufragio, nel quale invece gli azionisti furono avvinti.

97) Ai socialisti è ben presente la logica del sistema del potere nella concezione liberale dell'ordinamento ed è in confutazione di quella logica che va intesa la posizione assunta da M.S. GIANNINI (*Il Partito Socialista e la Costituzione*, *Socialismo*, 1945, n. 7), che sintetizza così la linea di politica costituzionale del partito: "1) svalutazione del problema costituzionale a vantaggio dei problemi amministrativi; 2) riduzione del problema dell'organizzazione costituzionale ad un problema di equilibrio costituzionale tra organi posti su un piede di parità, ed aventi tutti una profonda base democratica".

98) La fase rivoluzionaria, che segna una sofferta ma alla fine vincente lotta per la soluzione di continuità nei valori e nelle regole costituzionali, si chiude con la formazione del governo De Gasperi, il 10 dicembre 1945, e il primo atto significativo è il ritorno dei prefetti di carriera, al posto di quelli nominati dai C.L.N.: questi ultimi, nella quasi totalità non accettano di entrare nei ruoli dell'amministrazione e sono sostituiti: "è un ritorno della tradizione governativa, della forza amministrativa...Il periodo dei prefetti "politici" è finito" (F. CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, 1961, 142 s.). E così prosegue lo storico valdostano, con efficace e felice sintesi: "La forza enorme rappresentata dalla burocrazia, che è la continuità della tradizione, la forza del vecchio Stato che è riuscita a mantenersi, soprattutto nel Sud dove s'è quasi verificata un'interruzione, adesso

riprende vigore, e riprende il controllo della situazione politica, dell'ordine pubblico. Quando ciò avviene, si può dire che il periodo rivoluzionario è del tutto concluso...Ma quello che resta come patrimonio comune della Resistenza, è la lotta popolare per la libertà. E' un fatto che resterà nella storia d'Italia".

53.2.4. 92

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Sinistra Democratica-L'Ulivo

Roma, 26 gennaio 1998

Pensando di fare cosa utile, vi invio copia della relazione che Cesare Salvi, in qualità di relatore sulla Forma di Governo in Commissione Bicamerale, ha tenuto alla Camera dei Deputati, in data odierna.

Cordialmente

p. la Segreteria di Cesare Salvi
(Fabio D'Onofrio)

SENATO DELLA REPUBBLICA

GRUPPO PARLAMENTARE
SINISTRA DEMOCRATICA - L'ULIVO

Il Presidente

FORMA DI GOVERNO

Relazione del Sen. Cesare Salvi

L'innovazione più rilevante della nuova forma di governo che la Commissione Bicamerale propone, quella che più ha colpito e fatto discutere, è certamente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Se la proposta sarà approvata, gli italiani, per la prima volta nella loro storia, eleggeranno il Presidente della Repubblica, il Capo dello Stato che rappresenta l'unità della nazione. Tutti i cittadini che abbiano almeno 40 anni potranno essere candidati, indipendentemente dal fatto di essere o meno parlamentari.

Chi potrà presentare la candidatura a Presidente della Repubblica? La Commissione Bicamerale ha ritenuto che debba essere prevista la più ampia apertura democratica. I candidati potranno essere, quindi, espressi dalle forze politiche, attraverso i loro gruppi parlamentari; ma anche da eletti, come sindaci, consiglieri regionali, parlamentari nazionali ed europei, che abbiano raccolto tra loro un numero adeguato di firme. Ma è prevista una terza possibilità: cinquecentomila cittadini potranno presentare un loro candidato, indipendentemente dalle decisioni dei partiti politici.

Questa terza ipotesi non era inizialmente prevista. Abbiamo deciso di aggiungerla, per evitare anche l'ombra del dubbio di una diffidenza reciproca tra cittadini e forze politico-parlamentari. Il dubbio cioè che, nel momento in cui il Parlamento attribuisce agli italiani il potere di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica, intenda riprendere questo potere con l'altra mano, attraverso il controllo delle candidature

Potranno votare per eleggere il Presidente della Repubblica tutti gli italiani che abbiano raggiunto la maggiore età. Le elezioni si svolgeranno con il sistema del doppio turno con ballottaggio, ben noto ai cittadini perché è lo stesso che viene applicato per l'elezione dei sindaci.

Per assicurare la massima democraticità delle elezioni, le norme costituzionali prevedono che tutti i candidati possano disporre di pari risorse economiche per la campagna elettorale, il cui tetto dovrà essere fissato dalla legge, che vi sia eguaglianza di tempo per le presenze televisive, e che la legge sul conflitto di interessi impedisca che si possano determinare situazioni di incompatibilità fra interesse privato e

interesse pubblico in chi partecipa alla competizione per la presidenza della Repubblica.

Una volta eletto, il Presidente della Repubblica avrà davanti a sé una prima scelta da compiere: potrà confermare la maggioranza e il governo in carica, oppure potrà indire nuove elezioni parlamentari. Perché si è previsto questo potere, che pure ha suscitato qualche controversia? Perché il Presidente della Repubblica possa valutare se nel voto popolare, che lo ha eletto alla suprema carica dello Stato, si esprima anche la richiesta dei cittadini di un cambiamento di indirizzo politico. Il Presidente della Repubblica non potrà essere egli medesimo colui che direttamente rappresenta questa volontà, perché la proposta della Commissione bicamerale non gli attribuisce dirette funzioni di governo. Ma egli può esserne certamente l'interprete. Se lo ritiene, quindi, indirà le elezioni parlamentari. A questo punto la parola tornerà ai cittadini: saranno loro a decidere, votando per il Parlamento, quale maggioranza dovrà assumere la guida del governo e del Paese. Ed è rispettando questi risultati elettorali, come dice la nuova norma costituzionale, che il Presidente della Repubblica nominerà il Primo ministro.

Ovviamente, la regola per la quale la nomina del Primo ministro deve avvenire tenendo conto dei risultati elettorali ha portata generale: alla guida del governo sarà indicato il leader della coalizione o del partito al quale i cittadini abbiano attribuito il maggior numero di consensi.

In questo modo si incardinano i tre soggetti politico-istituzionali che caratterizzano il sistema, e che sono tutti diretta espressione del voto dei cittadini: il Presidente della Repubblica Capo dello Stato, il Primo ministro - che dirige l'azione del Governo - con la sua maggioranza, il Parlamento. E' l'equilibrio fra questi tre poteri che costituisce il connotato essenziale del testo che si propone.

Il Primo ministro, nominato dal Presidente della Repubblica, si presenta alla Camera dei Deputati per la esposizione del programma del Governo. Il testo della Bicamerale prevede che il rapporto fiduciario intercorra tra il Governo e la Camera e non anche il Senato: aspetto centrale di quella riforma del Bicameralismo della quale parlerà la collega Dentamaro. Se la Camera non vota la sfiducia, si avvia l'esperienza di governo. A questo punto il Presidente della Repubblica si ritira da funzioni direttamente politiche, con la parziale eccezione della politica estera e di difesa, sulla quale tornerò fra un momento; e spetta al Primo ministro e alla sua maggioranza dimostrare la capacità di governare, di attuare il programma voluto dagli elettori.

Per garantire meglio la governabilità, la riforma costituzionale prevede numerose innovazioni. Oltre al nuovo Parlamento, reso più snello ed efficiente, segnalo la nuova disciplina dell'assetto di governo,

che dà al Primo ministro un ruolo centrale e poteri effettivi di direzione dell'azione politica di governo. Durante la legislatura, la funzione di governo in senso proprio appartiene al Primo ministro e alla sua maggioranza, come del resto accade in tutte le democrazie europee, anche quelle di tipo semipresidenziale.

Per la politica estera e di difesa è però previsto un ruolo peculiare per il Presidente della Repubblica, ed è a tal fine istituito un nuovo organo, il Consiglio Superiore per la politica estera e di difesa, da lui presieduto.

Perché si ritiene giusto che il Presidente della Repubblica presieda e concorra alla formazione delle grandi scelte in materia di politica estera e di difesa? Per due ragioni fondamentali. La prima è che la politica estera e la difesa sono grandi scelte che riguardano l'intera nazione e richiedono un consenso che va oltre la maggioranza di governo. In secondo luogo, perché si tratta di scelte di lunga durata (oltretutto fortunatamente solidissime nel nostro Paese): la scelta di una politica di pace dentro le organizzazioni internazionali a ciò preposte e la scelta per l'unità europea, d'altra parte sancita nello stesso testo costituzionale. Sono politiche di lunga durata, che richiedono la capacità di tenere fede a impegni di medio o lungo periodo, al di là delle alternanze di governo.

Mi rendo conto che qui, tuttavia, può essere utile un ulteriore approfondimento, per evitare dubbi circa le rispettive sfere di competenza del Presidente della Repubblica e del primo ministro.

Ho detto che, nella normalità del sistema, il Presidente della Repubblica è estraneo a funzioni politiche dirette di governo. Ciò non vuol dire, come qualcuno ha detto, che sia privo di attribuzioni rilevanti, anche politiche. Può pensare il contrario solo chi - mostrando per tale via scarsa conoscenza dell'effettivo funzionamento della democrazia - esaurisce in quelle di governo le funzioni politico-istituzionali di alto rilievo. Basta leggere i poteri espressamente previsti, e considerare che per molti di essi non è più richiesta la controfirma governativa, per rendersene conto.

Ma oltre all'esercizio costante di tali poteri, c'è da segnalare che il Presidente della Repubblica torna a svolgere funzioni direttamente politiche, ogni qual volta si determini una situazione di crisi del rapporto fra il Primo ministro e la sua maggioranza di governo. In particolare, ogni qualvolta sorga un contrasto fra il Primo ministro e la maggioranza parlamentare, il Presidente della Repubblica interviene, ma interviene sempre in quanto sollecitatore delle decisioni di altri organi, non in quanto titolare di un potere proprio di governo. Se, per esempio, il Primo ministro si dimette o se il governo viene sfiduciato dal Parlamento, spetta al Presidente della Repubblica decidere se ricorrere al giudizio dei cittadini, convocando le elezioni, o se individuare una diversa soluzione.

Nel primo caso, la decisione sul Governo tornerà ai cittadini; nel secondo caso, sarà comunque necessario il consenso parlamentare.

Queste sono le linee di fondo del nuovo sistema che si propone al Paese per la forma di governo. Non è una novità nel dibattito costituzionale italiano. Una simile soluzione fu proposta più volte nell'ormai ventennale dibattito sulle riforme costituzionali: vorrei ricordare la proposta formulata negli anni 80 da Giuliano Amato e, quella più recente, dall'attuale ministro Antonio Maccanico. Non è una scelta che nasce dal caso, da un colpo di mano della Lega o da una cena di irresponsabili commensali, come qualche cronaca politica di basso profilo vorrebbe far credere. E' una delle due proposte che la Commissione bicamerale mi incaricò di predisporre, fin dall'inizio dei suoi lavori, accanto a quella del governo del Primo ministro, scartando altre ipotesi che pure erano sul tappeto: il presidenzialismo all'americana, l'elezione diretta del Primo ministro, il cancellierato.

Nessuna improvvisazione, quindi, e tuttavia delle obiezioni, dei dubbi ai quali è giusto e necessario dare una risposta.

Mi provo qui, rapidamente, a ricordarne tre. Qualcuno si domanda perché si sia deciso di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e non di colui che ha poteri di governo, cioè il Primo ministro. La risposta a questa obiezione è che alla Commissione è sembrato giusto che i cittadini siano chiamati direttamente a scegliere con il proprio voto la massima carica istituzionale, colui che , in quanto rappresenta l'unità nazionale, deve rappresentare tutti i cittadini italiani.

D'altra parte, noi abbiamo voluto che il potere di governo si mantenesse nell'ambito del governo parlamentare. Non più certo il vecchio parlamentarismo puro, ma un sistema parlamentare nuovo, moderno, dinamico, di tipo europeo. In questo sistema, per quanto riguarda le funzioni di governo, i cittadini votano per il Parlamento e, per tale via, scelgono la maggioranza e chi la deve guidare, ma non eleggono direttamente il Primo ministro. Un Primo ministro eletto direttamente dai cittadini significa o una radicale compressione del ruolo del Parlamento, oppure il rischio di creare una situazione di potenziale e continua conflittualità fra il premier e le Camere. Non è un caso che nessun paese europeo prevede l'elezione diretta del Primo ministro, mentre la grande maggioranza prevede, come dirò, quella del Presidente della Repubblica.

Una seconda obiezione che viene mossa è quella del rischio di conflitto fra il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro. Certamente il rischio c'è, come c'è il rischio del conflitto fra tutti gli organi costituzionali. Il compito dei testi costituzionali è regolamentare possibili conflitti , stabilire con norme giuridiche i percorsi, le procedure, gli ambiti rispettivi di competenza; non sarà certamente il fatto che il

Presidente della Repubblica è eletto direttamente dal popolo a mutare la natura di questo problema. Chi teme, quindi, i rischi di conflitti indichi dove, in quali norme specifiche, ritiene possano annidarsi e quale debba essere la soluzione, per consentire, se non di eliminarli (il che è impossibile, con qualunque sistema), certo di ridurli al minimo.

Una terza obiezione viene soprattutto da settori della sinistra, ma non solo: il rischio di un presidenzialismo foriero di derive plebiscitarie e di tendenze autoritarie. In proposito va detto con chiarezza che il sistema proposto dalla Bicamerale non è il presidenzialismo. Il presidenzialismo c'è quando il Capo dello Stato è anche Capo del Governo, e quindi non esiste un Primo ministro o un Presidente del Consiglio. In Europa nessuna nazione usa questo sistema; è molto diffuso in America, ha dato ottima prova di sé in una grande democrazia, gli Stati Uniti, pessima o scadente prova di sé in altre realtà come quelle sudamericane. In ogni caso, non è il presidenzialismo la proposta di forma di governo che la Bicamerale formula al Parlamento.

C'è però chi teme che comunque l'elezione diretta del Presidente della Repubblica comporterebbe rischi plebiscitari, derive autoritarie, tentazioni di potere personale nell'eletto. E' una preoccupazione che non condivido.

L'elezione diretta del Capo dello Stato senza poteri diretti di governo è il sistema più diffuso in Europa, è il sistema che ha consentito a grandi nazioni europee una positiva e serena transizione dalla dittatura alla democrazia, come in Romania, in Polonia, in Portogallo. Non si comprende perché soltanto in Italia i cittadini non dovrebbero essere maturi, perché solo la nostra democrazia non dovrebbe essere matura per questa scelta.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica, dopo la seconda guerra mondiale, non fu adottato dalla Germania e dall'Italia perché queste due nazioni uscivano da terribili esperienze dittatoriali e usarono saggiamente le più grandi cautele. Ma sono trascorsi cinquant'anni e non credo che si possa dire che gli italiani, in cinquant'anni di elezioni politiche e di referendum, abbiano dato prova di comportamenti irrazionali, si siano mostrati preda di suggestioni demagogiche.

Certamente con l'elezione popolare occorre dedicare una grande attenzione alla effettiva parità della competizione elettorale. Qui c'è un problema di democrazia, in Italia e fuori d'Italia. Ecco perché il conflitto di interessi, la parità di spese e di risorse, il pari accesso dei candidati alla televisione e alla radio per la campagna elettorale sono norme essenziali, previste - come ho già detto - dalla Bicamerale, per garantire la effettiva democraticità della elezione presidenziale.

Sono convinto che la democrazia italiana, i cittadini italiani, gli elettori italiani sono maturi e hanno il diritto, come la maggior parte dei loro concittadini europei, di eleggere direttamente la suprema carica dello Stato. Credo che sia giusto che sull'intero territorio nazionale, dal nord al sud, tutti gli italiani possano esprimere la loro comune identità nazionale, votando per scegliere chi dovrà rappresentare, una volta eletto, l'Italia intera e non questa o quella parte del Paese, e non questo o quel partito politico.

D'altra parte, quella che la Bicamerale propone è la soluzione che prevale in Europa. Delle democrazie europee, otto sono monarchie. Delle restanti 28, 17 fanno eleggere direttamente dai cittadini il Presidente della Repubblica; in nessuna - nemmeno in Francia, come si dovrebbe sapere - egli ha poteri di governo. Delle dieci nuove costituzioni europee dell'ultimo ventennio, per nazioni con popolazioni superiori a 8 milioni di abitanti, 7 adottano un modello del tipo di quello proposto dalla Bicamerale. In Europa nessuna Costituzione prevede invece l'elezione diretta del Primo ministro. Se facessimo il "sindaco d'Italia", come qualcuno propone, forse faremmo qualcosa di interessante e originale; non saremmo però più vicini, ma più lontani dall'Europa.

Siamo quindi nel grande filone del più moderno costituzionalismo europeo. Ecco, l'Europa.

L'Europa non può essere soltanto moneta, e l'Italia non può pensare di risolvere i suoi problemi europei soltanto con la moneta unica. E' per questo che nella proposta della Bicamerale si sancisce la scelta europea e anzi la volontà di una più avanzata Europa unita, federalista e democratica, ma è anche per questo che occorrono le riforme costituzionali.

Noi dobbiamo dare all'Italia un sistema politico e costituzionale di tipo europeo, moderno, efficiente e democratico. La Costituzione del '48 ha retto fino in fondo la prova degli anni dal punto di vista dei suoi principi e valori ispirativi, ed è per questo che il Parlamento è chiamato a riformarne organicamente la seconda parte e non la prima, i principi fondamentali: grandi valori democratici e di libertà, che hanno presidiato per 50 anni la vita pubblica italiana, e continueranno a presidiarla. Ma la seconda parte della Costituzione mostra il segno degli anni. La forma di governo mostra il segno degli anni.

Furono saggi i costituenti a dare all'Italia, 50 anni fa, un sistema parlamentare puro. Un'Italia che usciva dalla lotta vittoriosa per la costruzione della democrazia, ma che rischiava di lacerarsi e di dividersi nello scontro di ideologie contrapposte, in un mondo diviso dalla guerra fredda. Si scelse una legge elettorale proporzionale pura e un sistema

parlamentare puro, ma si scelse anche di stabilire che la Costituzione potesse essere riformata quando fosse venuto il momento di farlo.

Ebbene, è venuto il momento della riforma. Gli elettori lo hanno già fatto con il voto sulla legge elettorale e sul referendum elettorale, che ha consentito di passare dal principio proporzionale a quello maggioritario. Tocca ora al Parlamento, a tutti noi, superando le polemiche politiche e le divisioni di parte, mostrare lo stesso impegno unitario che mostrarono i costituenti, lavorando insieme a una saggia innovazione, per quanto riguarda la Costituzione e la forma di governo.

La forma di governo che la Bicamerale propone è nelle grandi tendenze del costituzionalismo europeo, avvicina l'Italia all'Europa, conferisce più democrazia e più potere ai cittadini, ma anche più governabilità e più stabilità, consente certezze di governo senza mortificare il ruolo del Parlamento, e non ha quelle rigidità eccessive che rischiano di essere un danno e non un vantaggio per il funzionamento del sistema democratico. Certo, nessun lavoro è perfetto, certo credo che i passaggi parlamentari saranno essenziali per individuare punti deboli della proposta, per introdurre miglioramenti. Questa disponibilità ci deve essere tutta. E tuttavia credo che le scelte di fondo della Bicamerale siano giuste, e vadano confermate dal Parlamento per consentire agli italiani di eleggere il prossimo Presidente della Repubblica con le nuove regole, con il loro voto diretto.

Spero che alla scadenza dell'attuale mandato la riforma, approvata dal Parlamento e dai cittadini, sia già in vigore. Per una diversa eventualità, rendo noto che il relatore intende proporre una norma transitoria che preveda che, al momento dell'entrata in vigore della riforma, si proceda comunque all'elezione popolare, a suffragio universale diretto, del nuovo Presidente della Repubblica. Una grande scadenza democratica è dunque vicina, se sapremo operare per realizzarla: essa costituirà la data d'inizio, come tutti ci auguriamo, di una nuova fase, più avanzata, più condivisa, più vicina ai cittadini, della vita della Repubblica democratica.

Roma, 26 gennaio 1998

SENATO DELLA REPUBBLICA

53.2.5. 100

Gruppo Parlamentare Misto
La Rete - L'Ulivo

Sen. Mario Occhipinti

Roma, 27 gennaio 1998

Caro Collega,

Ti invio copia del Disegno di Legge da me predisposto su "Modifiche alla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1 recante istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, in materia di referendum confermativo".

La presente proposta si propone di modificare la legge nella parte in cui prevede un unico voto finale da parte delle Assemblee parlamentari, lasciando ad esse la libertà di decidere se approvare uno o più progetti. Viene proposta inoltre, la possibilità di sottoporre a cinque quesiti referendari, omogenei per tema, il voto referendario confermativo finale.

Qualora Tu fossi interessato a questo Disegno di Legge, Ti prego di restituirmi la presente con la Tua firma in casella o comunicando la Tua adesione a Stefano Marcocchia al n° 3232.

Ti ringrazio anticipatamente

Sen. Mario Occhipinti

Occhipinti

Senatore

Gruppo di appartenenza

Proposta di legge costituzionale

D'iniziativa del senatore Occhipinti

Modifiche alla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 recante istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, in materia di referendum confermativo.

Onorevoli colleghi! I più accorti commentatori in materia costituzionale, al momento dell'approvazione della legge istitutiva della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, osservarono che a fronte di una situazione nella quale non esisteva in Parlamento una maggioranza determinata ad un'organica riforma costituzionale, la previsione di un unico voto finale da parte delle Assemblee parlamentari e la successiva sottoposizione ad un unico referendum della legge approvata, appariva non sufficientemente motivata, rischiando, quest'ultimo in particolare, di assumere gli aspetti del plebiscito piuttosto che della consultazione popolare referendaria.

I fatti hanno dimostrato come questi timori fossero fondati: non solo i testi approvati sono poco armonici, ma, ancora più preoccupante, questi testi sono stati approvati con maggioranze diverse, non organiche e trasversali, con conseguenti strascichi polemici e tensioni all'interno degli schieramenti di maggioranza e di opposizione.

Quel che ci preoccupa in particolare è che il faticoso lavoro della Commisione potrebbe risolversi in un nulla di fatto se si considera che le Assemblee sono obbligate ad approvare, a maggioranza assoluta, un identico testo, frutto di convergenze diverse e talora opposte.

Nè ci trova d'accordo, in termini civili, la previsione di un referendum "prendere o lasciare", che non consente ai cittadini di approvare ciò considerano meritevole e respingere ciò che essi giudicano sbagliato, in violazione della stessa legge sui referendum laddove dispone che il quesito deve essere chiaro ed incentrato su un unico tema.

La presente proposta pertanto si propone di modificare la legge istitutiva della Commissione per le riforme costituzionali nella parte in cui prevede un unico voto finale da parte delle Assemblee parlamentari: si lascia ad esse la libertà di decidere se approvare uno o più progetti.

Viene poi modificato l'articolo finale della legge prevedendosi la predisposizione di cinque referendum confermativi omogenei nel quesito: il primo sulla forma di Stato ed in definitiva sul federalismo; il secondo sulla forma di Governo e cioè sull'insieme di norme relative al Presidente della Repubblica, il Governo ed il Parlamento; il terzo sui principi generali che attengono l'attività della Pubblica amministrazione; il quarto sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea; l'ultimo, non meno importante, sulla Giustizia e le garanzie costituzionali.

Onorevoli colleghi! E' nostra convinzione che il referendum come previsto nella disposizione dell'articolo 4 della legge costituzionale impedirebbe ai cittadini di poter scegliere il proprio futuro con piena consapevolezza ed in definitiva con una diminuzione del potere che la stessa Costituzione assegna al popolo.

Articolo 1

1. Il comma 4 dell'articolo 3 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 è sostituito dal seguente:

"1. Il progetto o i progetti di legge sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvati con voto finale su ciascun progetto. Nella seconda deliberazione per il voto finale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.".

Articolo 2

1. L'articolo 4 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 è sostituito dal seguente:

"1. Entro tre mesi dalla deliberazione finale di cui al comma 4 dell'articolo 3 il progetto o i progetti approvati sono sottoposti a cinque referendum popolari in base ai seguenti quesiti: 1) forma di Stato; 2) Presidente della Repubblica, forma di Governo, Parlamento; 3) pubblica amministrazione; 4) partecipazione all'Unione europea; 5) giustizia e garanzie costituzionali. La legge è promulgata se al referendum abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e sia stato approvato dalla maggioranza dei voti validi.".

Sen. Mario Occhipinti

104

PARTITO DEMOCRATICO DELLA SINISTRA
DIREZIONE

Roma, 22 gennaio 1998

Alle Federazioni del Pds
Ai Deputati
Ai Senatori
della Sinistra democratica-L'Ulivo

Vi invio, sperando di farvi cosa gradita, le relazioni illustrate al Seminario svoltosi a Frattocchie il 17-18 gennaio 1998, dal titolo: "Valori, culture e programmi per un partito nuovo della sinistra. Il contributo della Sinistra del Pds".

Cordiali saluti

Il Coordinatore dell'Area della Sinistra del Pds

Giorgio Nebbia

Via delle Botteghe Oscure, 4
00186 Roma
Telefono 06 / 67111
Fax 06 / 6792085 - 6711568

105

53.2.6

Senato della Repubblica

Collegio dei Senatori Questori

Roma, 28 GEN. 1998

Caro Collega,

facendo seguito alla recente iniziativa di dotare tutti i Senatori di personal computer portatili con i quali accedere ai servizi informatici attualmente disponibili in Senato, il Collegio dei Questori ha reputato opportuno deliberare la acquisizione di stampanti da utilizzare in collegamento con le suddette apparecchiature.

La assegnazioni delle stampanti avrà luogo in un locale del Servizio Informatica, accessibile dal piano terra di Palazzo Giustiniani, con orario dalle ore 9,30 alle ore 18,30 secondo il seguente calendario:

- dal 9 al 13 febbraio, i Senatori da Gambini a Ucchielli
- dal 16 al 20 febbraio, i Senatori da Valentino a Fusillo

Al ritiro potrà provvedere una persona di fiducia del Senatore purchè fornita di apposita delega scritta e di documento che ne consenta la identificazione.

Ai Senatori che a suo tempo hanno espresso una preferenza circa il modello di stampante desiderato (portatile o da tavolo) verrà fornita la stampante prescelta. Per i restanti Senatori la scelta potrà avvenire al momento del ritiro, nei limiti consentiti dalla residua disponibilità del modello di macchina richiesto.

Unitamente alla apparecchiatura verrà consegnato un documento illustrativo delle modalità di istallazione della stessa in collegamento con il personal computer portatile in uso ai Senatori. Per la risoluzione di eventuali problemi riscontrati al riguardo, è disponibile il servizio di supporto tecnico presso i locali del Servizio Informatica siti al piano terra di palazzo Giustiniani nell'arco orario giornaliero compreso tra le ore 10,00 e le ore 18,00.

Augurandoci che questa ulteriore iniziativa contribuisca ad agevolare il tuo lavoro parlamentare, cogliamo l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.

Mario Ricci
Maria Rosaria Manieri

53.2.1. 106

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 22 del 28 gennaio 1998 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 28 gennaio 1998** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

N. 19/L

Ripubblicazione del testo della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante: «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica», corredato delle relative note.

Ripubblicazione del testo della legge 27 dicembre 1997, n. 450, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1998)», corredato delle relative note.

Utilizzo di stanziamenti comunitari

15. Per le finalità di cui al comma 14 il Governo è autorizzato ad utilizzare anche gli stanziamenti resi disponibili dall'Unione europea quale compensazione monetaria per le riduzioni di reddito degli operatori agricoli derivanti dalla rivalutazione della lira determinate con il regolamento (CE) n. 724/97 del Consiglio, del 22 aprile 1997, e definite con i regolamenti (CE) n. 805/97 e n. 806/97, della Commissione, del 2 maggio 1997, in conformità alle prescrizioni dei suddetti regolamenti e con le previste procedure nazionali.

Tariffe telefoniche per imprese editrici

16. Al primo comma dell'articolo 28 della legge 5 agosto 1981, n. 416, le parole: «fatturate sulla base dei relativi decreti» sono sostituite dalle seguenti: «fatturate dai gestori dei servizi».

Termine per interventi in zone alluvionate

17. Per la realizzazione degli interventi già approvati relativi alle infrastrutture viarie e al consolidamento dei corsi d'acqua danneggiati a seguito degli eventi di cui al decreto-legge 24 novembre 1994, n. 646, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1995, n. 22, il termine di cui all'articolo 12, comma 5-*octies*, del decreto-legge 29 dicembre 1995, n. 560, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1996, n. 74, e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 1998.

Tassa sui marmi di Carrara

18. All'articolo unico della legge 15 luglio 1911, n. 749, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole da: «e da approvarsi» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «sentite le parti sociali»;

b) al secondo comma, primo periodo, sono soppresse le parole: «, entro i limiti massimi della tariffa medesima,» e le parole: «, mantenendo sempre le proporzioni stabilite dalla tariffa fra le varie categorie»;

c) al secondo comma, secondo periodo, è soppressa la parola: «minima».

Riserve naturali

19. Le riserve naturali istituite dallo Stato anche se gestite da enti morali, di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, partecipano al riparto dei fondi stanziati ai sensi dell'articolo 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Agevolazioni per i gestori di mercati

20. All'articolo 11, comma 16, primo periodo, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, dopo le parole: «società promotrici di centri commerciali all'ingrosso,» sono inserite le seguenti: «ai consorzi tra operatori che gestiscono aree pubbliche destinate allo svolgimento dei mercati, anche partecipati da capitale pubblico, per la realizzazione, la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aree attrezzate per l'attività mercatale,».

Agevolazioni fiscali per il settore della pesca

21. Le indennità ed i premi previsti dal piano di cui alla decisione del Consiglio dell'Unione europea 28 aprile 1997 ed i premi di fermo definitivo di cui al regolamento (CE) n. 3699/93 del Consiglio, del 21 dicembre 1993, non concorrono alla formazione di reddito. All'onere derivante dall'attuazione del presente comma, valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1998, si provvede mediante utilizzo delle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 10 della legge 17 febbraio 1982, n. 41.

Residui passivi dell'ANAS

22. L'Ente nazionale per le strade entro il 31 dicembre 1998 ridetermina i residui passivi risultanti dalla situazione contabile elaborata dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato con riferimento alla data del 29 febbraio 1996. I residui passivi di cui all'articolo 275, secondo comma, lettera *c)*, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni, che si riferiscono a rapporti e impegni registrati nelle scritture contabili sulla base di atti formali per i quali sono maturati alla data del 31 dicembre 1997 i termini di prescrizione, sono trasferiti in apposito fondo di riserva. Tale fondo è utilizzabile, a seguito di accordi di programma con il Ministero dei lavori pubblici, anche per i fini istituzionali dell'Ente. Agli oneri derivanti dal contenzioso dell'Ente nazionale per le strade fino al 31 dicembre 1997, si fa fronte con un accantonamento sui residui passivi di stanziamento di cui all'articolo 275, secondo comma, lettera *f)*, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni.

Adeguamento delle entrate proprie dell'ANAS

23. Le entrate proprie dell'Ente nazionale per le strade, ente pubblico economico, derivanti dai canoni e dai corrispettivi dovuti per le concessioni e le autorizzazioni diverse di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1995, n. 242, sono adeguate ai criteri del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, entro il 31 gennaio 1998 ed aggiornate ogni anno, con atto dell'amministratore dell'Ente, in base a delibera del Consiglio, da comunicare al Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio della vigilanza governativa, da esercitare entro i successivi trenta giorni. Decorso tale termine, l'atto dell'amministratore dell'Ente è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. In sede di primo adeguamento, l'aumento richiesto a ciascun soggetto titolare di concessione o autorizzazione non può superare il 150 per cento del canone o corrispettivo attualmente dovuto.

108

ISTRUZIONE (7ª)

MERCOLEDÌ 11 MARZO 1998

176ª Seduta

Presidenza del Presidente
OSSICINI

Intervengono il ministro della pubblica istruzione Berlinguer e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Soliani.

La seduta inizia alle ore 15,35.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Proposta di nomina del Presidente dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani (n. 63)
(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri: favorevole)

Il presidente relatore OSSICINI invita la Commissione ad esprimere un parere favorevole sulla proposta di nomina alla presidenza dell'Istituto Treccani del professor Casavola, la cui chiara fama non necessita di ulteriore illustrazione.

Non essendovi interventi nella discussione, si passa alla votazione a scrutinio segreto, alla quale partecipano i senatori ASCIUTTI, BERGONZI, BEVILACQUA, BISCARDI, RESCAGLIO (in sostituzione del senatore BO), BRUNO GANERI, FOLLONI, LORENZI, MARRI, MASULLO, MONTICONE, OCCHIPINTI, OSSICINI, PAGANO e TONIOLLI. La proposta di esprimere parere favorevole sulla nomina del professor Casavola è approvata, risultando 12 voti favorevoli, nessun voto contrario, 1 astenuto e 2 schede bianche.

53.2.8. 109

IN SEDE REFERENTE

(2741) ***Disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione e della formazione***

(61) ***FOLLONI ed altri: Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole di ogni ordine e grado***

(547) ***PEDRIZZI ed altri: Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole di ogni ordine e grado. Norme sul riconoscimento del trattamento di parità alle scuole non statali***

(553) ***GUBERT: Norme per la piena attuazione del diritto all'istruzione***

(595) ***ELIA ed altri: Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole di ogni ordine e grado***

(1140) ***BRIENZA: Norme in materia di parità scolastica***

(1458) ***LORENZI ed altri: Istituzione e disciplina del bonus per la parità nell'istruzione dell'obbligo***

(2217) ***RONCONI ed altri: Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole elementari, medie inferiori e medie superiori. Norme per la parità per le scuole statali e non statali***

(2304) ***MAGGIORE: Norme in materia di parità scolastica tra scuole statali e non statali***

(2331) ***DE ANNA ed altri: Norme sul governo dell'istruzione pubblica fondata sulla libertà di educazione e di insegnamento***

(2827) ***CORTIANA ed altri: Disposizioni in materia di parità scolastica***
(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore BISCARDI ricorda in primo luogo che la storia dell'attuazione degli articoli 33 e 34 della Costituzione della Repubblica rimane – sul terreno legislativo – ancora ferma al difficile equilibrio raggiunto, dopo un dibattito di forte spessore culturale e civile, in uno dei momenti migliori dell'attività dell'Assemblea Costituente. Nel successivo cinquantennio si registra un andamento carsico di discussioni e di polemiche, più numerose e consistenti in sedi deputate di indirizzo politico, cultura e organizzazione della scuola o in ambito giuridico e giurisprudenziale che nelle iniziative legislative, di cui fornisce una essenziale ricapitolazione.

Nella I legislatura ricorda il testo governativo, presentato dal ministro Gonella nel 1951 a conclusione dell'indagine sulla scuola da lui promossa che, nel quadro di una ampia riforma scolastica, recava la disciplina della parità (atto Camera n. 2100). Esso peraltro non fu mai esaminato e decadde con la legislatura.

Nella II legislatura furono presentati due disegni di legge espressamente dedicati alla parità delle scuole non statali, di iniziativa rispettivamente del senatore comunista Banfi (atto Senato n. 564) e del senatore democristiano Lamberti (atto Senato n.1089), che non vennero m esaminati.

Nella III legislatura, analogo destino ebbe il testo del senatore Parri, (atto Senato n. 746) così come quelli presentati dal liberale Badini Confalonieri (atto Camera n. 2444) e dal democristiano Franceschini (atto Camera n. 2550).

Nella IV legislatura si ebbe solo un disegno di legge del senatore comunista Granata (atto Senato n. 926), che riprendeva il progetto Parri, mai esaminato.

Nella V legislatura i due soli disegni di legge presentati (rispettivamente atto Camera n. 1884, del deputato Fusaro, sul riconoscimento di scuole non statali e atto Camera n. 3089, del deputato Ianniello, sulle scuole parificate gestite da ordini religiosi) non risultano mai discussi.

Passando alla VI legislatura, un avvio di trattazione ebbe l'atto Camera n. 2006, del deputato Salvatori, che prevedeva fra l'altro una convenzione fra le scuole materne non statali e lo Stato. Non venne invece esaminato l'atto Camera n. 2232, presentato dal democristiano Giordano.

All'inizio della VII legislatura, i deputati democristiani – primi firmatari Giordano e Tesini – presentarono una nuova proposta (atto Camera n.9). Nell'VIII legislatura il testo predetto fu nuovamente ripresentato dai parlamentari democristiani alla Camera e al Senato (rispettivamente atto Camera. n. 198, primo firmatario Casati, e atto Senato n. 905, primo firmatario Buzzi): solo il primo ebbe un accenno di esame, da parte della Commissione istruzione, in una sola seduta del marzo 1982.

Nella IX legislatura l'onorevole Casati ripresentò il disegno di legge (ora atto Camera n. 249), quindi successivamente presentò, insieme a moltissimi altri deputati, un testo diverso (atto Camera n.1839), che compì qualche passo in più, risultando esaminato in quattro sedute di commissione, dall'agosto 1984 all'aprile 1986. Lo stesso testo fu presentato al Senato: atto Senato n.832. Nel contempo il Governo (ministro della pubblica istruzione Falcucci) presentò, sempre alla Camera, un disegno di legge quadro sul diritto allo studio, che investiva anche il profilo delle scuole non statali (atto Camera n. 2906), il cui iter non iniziò neppure.

Nella X legislatura toccò al ministro Galloni presentare la proposta di legge quadro sul diritto allo studio, questa volta al Senato, (atto Senato n. 1575), che, benchè assegnata in sede deliberante, non subì miglior sorte della precedente.

Numerose risultano invece le iniziative presentate nella XII legislatura. Alla Camera dei deputati il deputato Andreatta (Gruppo Partito Popolare Italiano) presenta un testo sulla parità (atto Camera n. 142); il deputato Vietti (Gruppo Federazione Cristiano Democratica - CCD) presenta un testo sul servizio pubblico integrato e la parità (atto Camera n. 2404); l'onorevole Galliani (progressista-federativo) presenta un testo sulla parità scolastica (atto Camera n. 3701). Al Senato il senatore Pedrizzi (Gruppo Alleanza Nazionale) presenta a sua volta un testo sul servizio pubblico integrato e la parità (atto Senato n. 1339), seguito dal senatore Scaglioso (Gruppo Democratici di Sinistra – L'Ulivo) proponente di un suo testo sulla parità (atto Senato n. 2392). L'iter di tale di-

segno di legge non inizia presso nessuno dei due rami del Parlamento.

Il relatore fa quindi presente che alla 7ª Commissione sono ora assegnati in sede referente, in materia di parità scolastica, undici disegni di legge, il cui contenuto passa ad illustrare, confrontando i profili relativi ai requisiti, al procedimento e agli effetti dell'equiparazione, al reclutamento e alla posizione del personale delle istituzioni scolastiche paritarie, nonchè alle modalità di finanziamento pubblico.

Per quanto riguarda i requisiti delle scuole paritarie', alcuni disegni di legge non dettano affatto previsioni (così l'atto Senato n. 2304 - Maggiore) ovvero rimettono la definizione di tali requisiti a un decreto ministeriale (atto Senato n. 1458 - Lorenzi ed altri) ovvero rinviano (così l'atto Senato n. 553 - Gubert) alla normativa vigente relativa alla parificazione, all'autorizzazione, al riconoscimento legale e al pareggiamento delle scuole non statali.

Taluni disegni di legge pongono invece tra i requisiti per l'equiparazione, profili concernenti il personale.

Tra i disegni di legge che elencano i requisiti delle scuole paritarie, gli atti Senato n. 61 (Folloni e altri) e n. 595 (Elia e altri) prevedono (articolo 2) che esse debbano essere parificate, pareggiate o legalmente riconosciute secondo la normativa vigente e che in più esse soddisfino condizioni ulteriori, ossia si impegnino ad applicare gli orientamenti programmatici e le norme generali stabilite dalle leggi vigenti, fatta salva la propria identità culturale e pedagogico-didattica; a dotarsi di uno statuto o regolamento che assicuri la pubblicità dei bilanci, senza finalità di lucro; a conformare il numero massimo degli alunni per classe a quello previsto per le scuole statali; a utilizzare personale (e assicurare un relativo trattamento economico e giuridico) secondo alcune condizioni, tra l'altro assicurandogli i diritti sindacali e le forme di partecipazione scolastica; ad attivare organi collegiali; ad uniformarsi alla normativa generale relativa agli alunni portatori di *handicap*, tra l'altro adeguandosi alle relative particolari esigenze educative nell'organizzazione e nella dotazione del personale di sostegno.

Il requisito di uno statuto, escludente il fine di lucro e assicurante la pubblicità dei bilanci, è previsto anche dall'atto Senato n. 547 (Pedrizzi e altri), secondo cui esso deve altresì indicare il progetto educativo e la finalità dell'istituto. Il testo indica (articolo 3) requisiti ulteriori, che ricalcano quelli dettati dall'articolo 355 del testo unico per il riconoscimento legale, cui aggiunge l'inserimento della scuola nella programmazione scolastica del territorio, nonchè la sua corrispondenza con le scuole statali quanto ad organi collegiali.

Questi due ultimi requisiti sono altresì richiesti dall'atto Senato n. 1140 (Brienza), il quale prevede inoltre (articolo 4) una corrispondenza con le scuole statali nel numero massimo e minimo degli alunni per classe.

Possesso di uno statuto, di un progetto educativo, di specifici piani di studio sono i requisiti per la parità secondo gli atti Senato n. 2217 (Ronconi e altri) e n. 2331 (De Anna e altri), quest'ultimo

recante l'ulteriore previsione di una carta dei servizi scolastici, da predisporsi da parte dell'istituzione scolastica richiedente la parità.

L'atto Senato n. 2741, d'iniziativa governativa, fa riferimento (articolo 2) a *standard* dell'offerta formativa (valevoli così per la scuola paritaria come per quella statale), relativi, oltre che agli spazi e agli ordinamenti didattici, all'accoglienza presso la scuola di chiunque accetti il progetto educativo, compresi gli alunni con *handicap*; organizzazione improntata ai principi della democrazia e partecipazione; alla disponibilità a collaborare a progetti per l'integrazione dell'offerta formativa nel territorio; alla trasparenza e alla pubblicità di gestione e di bilancio, garantite anche mediante controlli amministrativi.

L'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri) prevede un duplice ordine di requisiti, un primo relativo all'istituzione di scuole meramente private (tra cui la pubblicità dei programmi, nonchè dei nomi e titoli professionali dei docenti e del gestore, e l'adeguata garanzia finanziaria per il normale funzionamento della scuola: articolo 1) ed un secondo, aggiuntivo, affinchè l'istituzione meramente privata consegua l'equiparazione (articolo 8). Tra queste ultime condizioni sono: il funzionamento da almeno un anno; l'assenza di rapporti organizzativi con istituti non equiparati; la conformità degli ordinamenti didattici a quelli delle scuole statali; la libertà di insegnamento, pur tenendo conto del progetto educativo della scuola; l'adeguatezza di mezzi didattici; i requisiti relativi al personale; l'organizzazione improntata a principi di democrazia e partecipazione, con applicazione della normativa vigente per la scuola statale in ordine a diritti e doveri degli studenti; la trasparenza e la pubblicità di gestione dei bilanci, garantite da controlli amministrativi.

Inoltre la scuola deve – per l'atto Senato n. 2827 predetto – essere organicamente costituita in corsi completi corrispondenti a quelli delle scuole statali, non potendosi in nessun caso concedere la parità a singole classi o a singoli corsi.

Per quest'ultimo riguardo, per il già menzionato atto Senato n. 595 (Elia ed altri) il riconoscimento di scuola paritaria può essere chiesto unicamente per tutte le classi e sezioni di ogni scuola, non già solo per alcune di esse. Viceversa per l'atto Senato n. 1140 (Brienza) il riconoscimento può avvenire gradualmente, anche per singole classi o gruppi di classi.

Quanto ai procedimenti di equiparazione, gli atti Senato n. 61 (Folloni ed altri) e n. 595 (Elia ed altri) prevedono (articolo 3) che il riconoscimento delle scuole paritarie sia conferito (o revocato), previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, dal Ministero della pubblica istruzione.

Per l'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri), la verifica predetta è effettuata dal provveditore agli studi, che in caso favorevole iscrive in via provvisoria l'istituzione scolastica in un elenco provinciale delle scuole paritarie. L'iscrizione diviene definitiva (e importa l'iscrizione in un albo nazionale, pubblicato in Gazzetta Ufficiale) a seguito della deliberazione del Ministro della pubblica istruzione, su proposta del provveditore (che tiene conto dei fabbisogni scolastici previsti dalla programmazione locale) e sentiti il consiglio scolastico provinciale, nonchè l'appo-

113

sita sezione, di nuova istituzione, per la scuola paritaria del Consiglio nazionale della pubblica istruzione (composta dal dirigente generale competente, da un ispettore centrale designato dal Ministro, da un rappresentante dei genitori degli studenti delle scuole paritarie, da un rappresentante del personale docente e un rappresentante di quello dirigente delle scuole paritarie, e da un rappresentante di ciascuna delle organizzazioni nazionali dei gestori di scuole paritarie).

L'atto Senato n. 1140 (Brienza) prevede (articolo 5) che la parità sia deliberata con decreto ministeriale, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, emanato entro sei mesi dalla domanda, inoltrata attraverso il provveditore agli studi.

L'atto Senato n. 1458 (Lorenzi ed altri) prevede (articolo 4) che la parità sia decisa dal provveditore agli studi, previo parere della regione, degli enti locali e del consiglio scolastico provinciale.

Gli atti Senato n. 2217 (Ronconi ed altri) e n. 2331 (De Anna ed altri) prevedono che sia il Ministero a verificare i requisiti e a deliberare la equiparazione.

L'atto Senato n. 2741, d'iniziativa governativa, prevede (articolo 2, comma 4), che le modalità di accertamento del possesso e della permanenza dei requisiti siano disciplinati con regolamento (statale o regionale, nell'ambito delle rispettive competenze). Le istituzioni paritarie sono soggette alla valutazione operata dal servizio nazionale per la qualità dell'istruzione e dalle «apposite strutture per la certificazione e l'accreditamento degli enti di formazione professionale», secondo gli *standard* stabiliti per le scuole statali.

L'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri) prevede un duplice procedimento autorizzatorio, per l'istituzione di scuole meramente private e per l'equiparazione di queste alle scuole statali. La parità è concessa (articolo 9) con decreto del dirigente dell'ufficio scolastico regionale, che accerta la sussistenza dei requisiti. La revoca o sospensione dell'equiparazione (o anche la chiusura della scuola equiparata) è deliberata (articolo 12) dal Ministro della pubblica istruzione con decreto motivato, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, ove venga meno alcuno dei requisiti ovvero in caso di comprovate infrazioni di norme.

Passando poi agli effetti della equiparazione, il relatore osserva che taluni disegni di legge dettano specifiche disposizioni relative agli effetti connessi allo statuto giuridico di scuola "paritaria", mentre altri si limitano ad affermarne la piena equiparazione alle istituzioni scolastiche statali, nel comune concorso a un servizio pubblico integrato (cfr. atti Senato n. 61 - Folloni ed altri e n. 595 - Elia ed altri).

L'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri) esplicita invece (articolo 2) che la parità comporta il riconoscimento della carriera scolastica, degli esami svolti e dei titoli di studio rilasciati presso l'istituzione non statale (così anche gli atti Senato n. 1458 - Lorenzi ed altri, e n. 2827 - Cortiana ed altri).

I candidati esterni – per il predetto atto Senato n. 547 – che chiedono di iscriversi ad una scuola paritaria, sono accettati dalla istituzione nella misura consentita dalla ricettività delle classi in funzione e secondo un ordine di precedenza (indicato dall'articolo 11), sono vincolati al-

la frequenza per un periodo non superiore all'anno scolastico e debbono sostenere un esame di idoneità.

Piena equiparazione alle scuole statali, libera scelta di programmi coerenti con le finalità dell'istituto nonchè del personale, equipollenza di trattamento scolastico, diritti dei genitori di usufruire delle misure economiche pubbliche (con particolare riferimento all'assistenza nonchè alla medicina scolastica, agli interventi per l'*handicap*, al diritto allo studio) sono i contenuti della parità per l'atto Senato n. 1140 (Brienza), che inoltre prevede (articolo 8, comma 2) che i candidati privatisti possano sostenere esami di idoneità, licenza e maturità presso le scuole paritarie alle stesse condizioni che si applicano agli alunni e ai candidati delle corrispondenti scuole statali.

L'atto Senato n. 2217 (Ronconi ed altri) prevede (articolo 5) che gli studenti delle scuole non statali vi sostengono l'esame per il conseguimento del titolo legale di studio con prove coerenti con i piani di studio seguiti nella scuola (così anche l'atto Senato n. 2331 - De Anna ed altri, articolo 3, comma 2). Stabilisce inoltre, per quanto riguarda la composizione delle commissioni giudicatrici di tali esami, che esse siano composte con criteri di reciprocità tra scuole statali e non statali.

L'atto Senato n. 2741, d'iniziativa governativa, riconosce (articolo 2, comma 2) come conseguente alla parità l'idoneità a rilasciare titoli di studio aventi valore legale e attestati di qualifica professionale.

Quanto alle procedure di reclutamento del personale, premesso che alcuni disegni di legge non recano previsioni in materia (atti Senato n. 553 - Gubert; n. 1458 - Lorenzi ed altri; n. 2304 - Maggiore), il relatore rileva che altri disegni di legge pongono, come condizione per l'acquisizione della parità, l'utilizzazione di personale in possesso dei requisiti professionali richiesti dalla normativa vigente per il personale della scuola statale (così gli atti Senato n. 61 - Folloni ed altri, n. 547 - Pedrizzi ed altri, n. 595 - Elia ed altri).

Gli atti Senato n.. 61 e n. 595 suddetti prevedono (articolo 5) per l'utilizzo nelle scuole paritarie, l'iscrizione a domanda del personale docente e direttivo di ruolo nelle scuole statali e del personale abilitato, in due separati elenchi, cui tali scuole attingano, previo consenso dell'interessato, con chiamata nominativa valida per tre anni e rinnovabile.

Questi disegni di legge dettano altresì una disciplina transitoria, prevedendo (articolo 8) il progressivo inserimento negli elenchi suddetti (secondo modalità da definirsi con decreto ministeriale) dei docenti già in servizio presso le scuole riconosciute, previa frequenza di appositi corsi abilitanti (il cui mancato superamento entro un quinquennio dall'entrata in vigore della legge determinerebbe risoluzione del rapporto di lavoro) e a condizione di aver svolto attività di insegnamento in tali scuole per almeno tre anni.

L'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri) prevede (articolo 9) che il personale docente e non docente delle scuole paritarie sia assunto (ad eccezione di quello già in servizio, alla data di entrata in vigore della legge, presso istituti non statali aventi i requisiti per la parità) tra coloro che siano inseriti nelle graduatorie provinciali presso i provveditori agli studi, previa condivisione delle finalità educative dell'istituto (espressa

già all'atto di presentazione della domanda d'inclusione nelle graduatorie e ivi riportata). Il personale direttivo deve altresì aver prestato servizio per almeno un triennio in scuole anche di diverso ordine e grado, statali o non statali conferenti titolo legale di studio.

Infine prevede, l'atto Senato n. 547, che personale docente e non docente statale soprannumerario o parzialmente occupato nella scuola statale, possa essere utilizzato presso scuole paritarie.

L'atto Senato n. 1140 (Brienza) rimette al gestore (articolo 11, comma 1) della scuola paritaria, senza ulteriore specificazione, l'assunzione del personale. Analoga opzione si riscontra nell'atto Senato n. 2217 (Ronconi ed altri), il quale peraltro specifica che il reclutamento del personale direttivo e docente deve avvenire (articolo 1, comma 6) secondo le modalità stabilite in appositi regolamenti approvati ai sensi delle disposizioni dello statuto della scuola conforme ai principi costituzionali.

L'atto Senato n. 2331 (De Anna ed altri) prevede (articolo 4) l'iscrizione in albi provinciali, regionali e nazionali per la copertura di posti a dirigente e a docente delle scuole del servizio pubblico educativo (dunque, dovrebbe intendersi, anche scuole statali), secondo procedure da definirsi con decreti ministeriali, previo parere parlamentare. Ai predetti albi attingono liberamente le istituzioni scolastiche (paritarie così come statali, pare di intendere), secondo modalità disciplinate da propri regolamenti.

L'atto Senato n. 2741, d'iniziativa governativa, fa riferimento (articolo 2, comma 2), a una idonea qualificazione professionale dei dirigenti, dei docenti e dei formatori, nel rispetto della identità culturale dell'istituzione, come ricompresa tra i requisiti dell'offerta formativa paritaria, da verificarsi secondo *standard* stabiliti per le corrispondenti istituzioni pubbliche statali e regionali. Prevede altresì (articolo 2, comma 3) che le scuole paritarie possano avvalersi – in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive – di prestazioni volontarie di personale docente fornito di titoli scientifici o professionali adeguati ai compiti affidati, ovvero anche ricorrere a prestazioni d'opera di personale fornito dei necessari requisiti.

L'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri) pone tra i requisiti per l'equiparazione della scuola non statale la predisposizione di un organico di cattedre coperto con personale fornito di legale titolo di abilitazione. La nomina del personale docente (previamente dichiaratosi disponibile al rispetto del principio educativo della scuola) avviene sulla base delle graduatorie per il conferimento delle nomine in ruolo o delle supplenze presso il provveditorato della provincia cui ha sede la scuola (articolo 10).

Il principio della libertà d'insegnamento è poi espressamente richiamato – ricorda il relatore – dall'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri), che lo pone tra i requisiti della parità, pur tenuto conto del progetto educativo della scuola (articolo 8, lettera *e)*).

L'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri) accentua il richiamo alla condivisione, da parte di tutto il personale, delle finalità educative indicate dallo statuto dell'istituzione.

L'atto Senato n. 1140 (Brienza) prevede (articolo 11, comma 7) che al docente della scuola paritaria, nell'ambito dell'indirizzo educativo di questa, sia garantita libertà di insegnamento nel rispetto della coscienza morale, civile e religiosa degli alunni e dei loro genitori. Giusta causa di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro è la provata incompatibilità del personale con la tendenza culturale o il progetto educativo della scuola resi noti e sottoscritti al momento dell'assunzione.

Quanto invece al trattamento giuridico ed economico del personale, alcuni disegni di legge ricomprendono, tra i requisiti per la qualificazione di scuola paritaria, un trattamento giuridico ed economico del personale conforme ai contratti collettivi di lavoro (atti Senato n. 61 - Folloni ed altri; n. 595 - Elia ed altri; n. 1140 - Brienza; n. 2741 - d'iniziativa governativa; n. 2827 - Cortiana ed altri).

I disegni di legge atti Senato n. 61 e n. 595 prevedono (articolo 5, comma 4) altresì che al personale (docente e direttivo) delle scuole paritarie lo Stato assicuri il medesimo trattamento giuridico cui esso avrebbe diritto prestando servizio nelle scuole statali. Inoltre, al termine del periodo di utilizzazione nella scuola paritaria di personale di ruolo nelle scuole statali, questo ha diritto di precedenza sui posti vacanti nell'organico dell'unità scolastica di provenienza.

L'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri) prevede (articolo 9) che il servizio prestato nelle scuole paritarie sia riconosciuto ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, nonchè ai fini della ricostruzione della carriera in caso di transito in corrispondenti ruoli delle scuole statali, e che sia valutato ai fini delle graduatorie per le supplenze nelle scuole statali con gli stessi modalità e punteggi previsti per il personale statale. Il personale docente delle scuole paritarie può accedere ai ruoli dello Stato attraverso le medesime procedure previste per i docenti non di ruolo delle scuole statali; il personale non docente può accedervi con le medesime modalità riservate al corrispondente personale precario dello Stato. Il personale della scuola paritaria ha infine identità di diritti, doveri e facilitazioni rispetto a quello statale, in ordine alle attività di aggiornamento.

L'atto Senato n. 1140 (Brienza) prevede anch'esso (articolo 11) che il servizio presso le scuole paritarie del personale direttivo e docente sia riconosciuto ai fini pensionistici e di carriera. Prevede inoltre ch'esso sia, quanto a trattamento economico, equiparato a quello del corrispondente personale statale a livello iniziale di carriera.

L'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri) prevede (articolo 8, lettera *h)* che il rapporto di lavoro del personale direttivo e docente sia «regolato in modo da assicurare al personale stesso la stabilità dell'impiego ed un trattamento economico, di carriera e di quiescenza, adeguato alle funzioni».

Una volta definiti gli *standard* qualitativi che gli istituti privati debbono assicurare, numerosi dei disegni di legge in esame individuano strumenti di ordine finanziario conseguenti al riconoscimento della parità.

In particolare, gli strumenti indicati sono: buono scuola; agevolazioni fiscali; convenzione o contratto tra Stato e istituto scolastico; retribuzione a carico dello Stato del personale.

Il buono scuola si configura come un titolo di credito personale e non cedibile, di ammontare pari (o percentuale) alla spesa per studente che annualmente lo Stato sostiene.

Dei disegni di legge in commento, propongono il buono scuola gli atti Senato n. 1458 (Lorenzi ed altri), n. 2217 (Ronconi ed altri), n. 2331 (De Anna ed altri).

L'atto Senato n. 1458 (Lorenzi ed altri) prevede (articolo 2) quale contributo ordinario erogato dallo Stato al sistema nazionale dell'istruzione dell'obbligo, un buono assegnato dal Ministero alle famiglie e in base alle indicazioni di queste accreditato alle istituzioni scolastiche, secondo un ammontare determinato annualmente dal Ministro sulla base del costo medio per studente delle scuole elementari e medie statali.

Detto buono è integrato, per le istituzioni scolastiche operanti in «situazioni di particolare svantaggio», da un contributo perequativo delle regioni, che con proprie leggi ne disciplinano criteri e modalità di attribuzione.

Correlativamente, la frequenza della scuola dell'obbligo, anche non statale, è gratuita.

L'atto Senato n. 2217 (Ronconi ed altri) prevede (articolo 3) il buono scuola quale titolo («negoziabile») concesso annualmente ad ogni studente che frequenti una scuola privata in possesso dei requisiti (indicati nell'articolo 4) o statale, in misura eguale per ogni studente e in ogni classe considerata, e non inferiore all'85 per cento della spesa locale e statale media annua per studente nell'esercizio finanziario precedente.

Fondi aggiuntivi possono essere richiesti dalla scuola (statale e non) per necessità di trasporto di ragazzi con basso reddito e per necessità speciali dovute ad invalidità.

L'atto Senato n. 2331 (De Anna ed altri) prevede un buono, personale e non negoziabile, secondo un ammontare unitario massimo stabilito annualmente sulla base del costo medio nazionale per alunno, determinato per ciascun ordine e grado di scuola, tenendo conto del rapporto tra il bilancio del Ministero (nell'anno finanziario immediatamente precedente) e il numero degli alunni afferenti ciascun ordine e grado di scuola (nell'anno scolastico immediatamente precedente).

Gli istituti scolastici (statali e non) possono prevedere altre forme di contribuzione integrativa e perequativa, nell'ambito della loro autonomia finanziaria.

Non fanno esplicita menzione di un buono scuola i disegni di legge Senato n. 553 (Gubert) e n. 1140 (Brienza), i quali peraltro prevedono una contribuzione dello Stato alle famiglie.

L'atto Senato n. 553 (Gubert) prevede (articolo 4) che il servizio di istruzione obbligatoria sia erogato dallo Stato con istituzioni proprie o finanziato attraverso contributi ai cittadini obbligati od ai genitori per i propri figli minori, diretti oppure indiretti, che verranno ordinariamente erogati attraverso l'istituto frequentato. I contributi diretti alla famiglie

debbono coprire almeno la metà della spesa riconosciuta ammissibile per studente (articolo 7, comma 2).

L'atto Senato n. 1140 (Brienza) prevede (articolo 12) che il contributo ordinario previsto dallo Stato per le scuole del sistema scolastico nazionale (statali o paritarie) sia assegnato alle famiglie e, secondo le indicazioni di queste, trasferito alle istituzioni scolastiche. L'attribuzione del contributo tiene conto di parametri relativi al numero degli alunni, al tipo di scuola, alle esigenze connesse alla realizzazione del progetto educativo ed alla qualità dei risultati conseguiti, verificati da un sistema nazionale di valutazione. Alle scuole paritarie è altresì assicurato il contributo delle regioni e degli enti locali secondo quanto accade per le scuole statali.

Le famiglie fruiscono gratuitamente delle prestazioni coperte dall'intervento statale.

La convenzione o contratto è strumento con il quale lo Stato detta alcune regole, in modo che soggetti non statali interessati a un contributo pubblico offrano un servizio omogeneo a quello pubblico.

Lo strumento della convenzione o contratto della singola scuola con lo Stato, non è previsto dai disegni di legge in commento: diverso tipo di convenzione è previsto dai disegni di legge Senato n. 61 - Folloni ed altri, n. 595 - Elia ed altri, n. 1140 - Brienza, che fanno riferimento a convenzioni quali accordi tra Stato, regioni ed enti locali, volti ad individuare interventi che rimuovano ostacoli di ordine economico e sociali o derivanti da condizioni di disabilità fisica.

Peraltro l'atto Senato n. 2741, d'iniziativa governativa, evoca (articolo 2, comma 2) strumenti convenzionali quale possibile mezzo per verificare che le scuole paritarie assicurino gli *standard* di offerta formativa richiesti.

L'agevolazione fiscale può assumere le forme del credito d'imposta o della deducibilità ai fini della determinazione del reddito o della detraibilità dall'imposta.

Il disegno di legge n. 2304 (Maggiore) opta per l'agevolazione fiscale quale forma di finanziamento della parità. Esso prevede (articolo 3) la detraibilità di ogni somma corrisposta a titolo di retta per la fruizione del servizio scolastico in scuole elementari, medie e superiori private o legalmente riconosciute (nel limite di importo indicato dall'articolo 4).

Il disegno di legge n. 2741, d'iniziativa governativa, contiene (articolo 3) un richiamo a sgravi fiscali quale possibile tipologia di interventi volti ad alleggerire gli oneri sostenuti dai genitori per il costo dei libri di testo, dei sussidi didattici di uso personale e per le rette (altri possibili interventi sono somme destinate agli alunni in disagiate condizioni economiche, accreditate presso le scuole paritarie, le quali attestano la frequenza degli anni).

Il relatore osserva poi che il disegno di legge governativo tratteggia il procedimento di copertura finanziaria (con un rinvio alla legge finanziaria) anzichè definire esso stesso il contenuto degli interventi finanziari per la parità, limitandosi ad affermare ch'essi sono predisposti

119

e attuati dallo Stato, in favore dei genitori dei bambini e dei giovani in età scolare.

La retribuzione a carico dello Stato del personale è prevista dall'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri), all'articolo 9, comma 2. Questo disegno di legge inoltre prevede (articolo 8) che l'iscrizione degli alunni presso le istituzioni scolastico-educative paritarie sia soggetta alla normativa relativa alla tassa di iscrizione nelle istituzioni scolastiche. Le provvidenze a favore del diritto allo studio si estendono alle scuole non statali e ai loro alunni.

I disegni di legge n. 61 (Folloni ed altri) e n. 595 (Elia ed altri) prevedono che il personale statale di ruolo, docente e direttivo, e il personale abilitato, utilizzato nelle scuole paritarie, abbia assicurato dallo Stato un trattamento economico pari a quello che gli spetterebbe in caso di servizio presso scuole statali. Con tale previsione (articolo 5, comma 4) la retribuzione di tale personale sembrerebbe posta a carico dello Stato.

Ancora gli atti Senato nn. 61 e 595 stabiliscono (articolo 4) che tutti gli alunni del servizio pubblico integrato hanno diritto di avvalersi dei servizi offerti dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali per l'attuazione del diritto allo studio, a parità di condizioni e con esclusione di ogni discriminazione correlata all'ente gestore della scuola frequentata. Parrebbe discenderne una eguale contribuzione finanziaria pubblica alla scuola statale come non statale e, correlativamente, gratuità dell'istruzione dell'obbligo.

Diversamente l'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri) afferma che l'equiparazione delle scuole non statali a quelle statali ha effetti per l'equipollenza di trattamento scolastico (articolo 7) e per l'eguale disciplina relativa alle iscrizioni, la frequenza e gli esami, spettando alla singola scuola equiparata la determinazione delle rette scolastiche (articolo 11). Sembra derivare, da questa previsione, l'astensione dello Stato da una contribuzione ordinaria alla scuola non statale.

Alcuni disegni di legge dettano infine – ricorda il relatore – disposizioni particolari.

Una apposita sezione del Consiglio nazionale della pubblica istruzione per le scuole paritarie è ad esempio prevista dall'atto Senato n. 547 (Pedrizzi ed altri; articolo 7).

Specifica attenzione all'inserimento e partecipazione delle scuole paritarie alla programmazione scolastica nel territorio dedica l'atto Senato n. 1140 (Brienza; articolo 9). Esso inoltre disciplina (articolo 7) alla configurazione giuridica (di impresa) delle scuole paritarie.

Estendono al servizio scolastico integrato le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato gli atti Senato n. 2217 (Ronconi ed altri) e n. 2331 (De Anna ed altri). Quest'ultimo altresì istituisce un Servizio nazionale di valutazione, quale agenzia autonoma dell'amministrazione, da definirsi con decreto ministeriale. Prevede inoltre una relazione triennale del ministro alle Camere sui risultati del servizio pubblico integrato, come rilevati dal predetto servizio nazionale di valutazione.

Fa cenno alla valutazione da parte di un servizio nazionale per la qualità dell'istruzione altresì l'atto Senato n. 2741, d'iniziativa governativa. In altre disposizioni del medesimo disegno di legge (articolo 4) si menzionano interventi per il diritto allo studio, nonchè per la formazione degli adulti.

L'atto Senato n. 2827 (Cortiana ed altri) reca una delega legislativa al Governo per il coordinamento della disciplina della parità con le disposizioni raccolte nel testo unico vigente.

Il relatore passa quindi ad illustrare i principi desumibili dagli articoli 33 e 34 della Costituzione che, a suo avviso, si possono così riassumere: l'istruzione è una funzione fondamentale dello Stato che è svolta nell'interesse della collettività; l'insegnamento è libero per tutti.

La Costituzione – osserva il relatore – assegna quindi allo Stato la funzione fondamentale di garantire a tutti l'accesso ad una istruzione libera e pluralista; purtuttavia, nel rispetto dei principi di libertà che la caratterizzano, rifiuta ogni forma di monopolio statale dell'istruzione ed afferma il principio di libertà per tutti di istituire scuole, secondo specifiche tendenze ideologico-culturali o confessionali.

La libertà di insegnamento nella nostra Costituzione è garantita nel senso più ampio e cioè nel senso di libertà di insegnamento nella scuola e di libertà per chiunque di istituire scuole.

Lo Stato-apparato non può avere un proprio progetto educativo al quale le scuole, il personale docente e gli alunni devono uniformarsi.

Le leggi generali dell'istruzione di cui al comma 2 dell'articolo 33 devono quindi limitarsi a definire l'ordinamento scolastico, i tipi di scuola, l'organizzazione del sistema scolastico, gli *standard* culturali, i sistemi di valutazione degli alunni e del sistema scolastico; non possono, invece, definire i contenuti e metodi dell'attività didattica che devono essere demandati agli organi di governo, ai diversi livelli, della scuola e quindi al contributo di tutti coloro che con ruoli diversi operano nella scuola (personale direttivo, docenti, personale ATA, studenti e genitori).

La libertà di insegnamento implica infatti la partecipazione attiva di tutte le componenti scolastiche alla programmazione educativa e didattica, attraverso un confronto tra tutte le diverse posizioni culturali, ideologiche presenti nel Paese.

Riassumendo, la Costituzione quindi stabilisce che, nel quadro della generale libertà di insegnamento, è previsto il diritto di enti e privati di istituire scuole non statali; che tali scuole, in quanto sono istituite nell'esercizio del diritto della libertà di insegnamento, devono essere assolutamente libere nella scelta dei contenuti, metodi e modalità organizzative; che la libertà di istituire scuole con finalità ideologiche, confessionali o scuole commerciali comporta ovviamente nell'ambito della scuola un affievolimento della libertà di insegnamento, essendo il progetto educativo stabilito dal soggetto che istituisce tali scuole; che l'istituzione di tali scuole non deve comportare «oneri per lo Stato»; che queste scuole, a determinate condizioni, possono chiedere e ottenere la parità, ma che essa non riguarda la gestione delle scuole bensì gli effetti giuridici dell'insegnamento nelle scuole private, che devono essere

«equipollenti» a quelli delle scuole statali (articolo 33, comma 4, della Costituzione).

Quanto al significato della formula «senza oneri per lo Stato», la dizione è di una chiarezza tale da non dar luogo ad alcun equivoco e in questo senso conclude la dottrina assolutamente prevalente e più autorevole. Peraltro, le interpretazioni *a contrario* non risultano univoche e convergenti: è il caso di accennare soltanto a quella che dalla lettera del testo costituzionale ritiene di dedurre che il «senza oneri per lo Stato» riguarderebbe solo le nuove istituzioni, non già le scuole esistenti; osservazione vanificata dalla puntuale obiezione che, paradossalmente, il fatto di esistere conferirebbe ad esse una posizione di parità con le scuole statali.

Il relatore si sofferma quindi sui principali pronunciamenti della Corte costituzionale.

La Corte ha in più occasioni affrontato profili connessi all'istruzione non statale, in ordine soprattutto al problema dell'assistenza scolastica e della gratuità dell'istruzione obbligatoria, generalmente delineando una interpretazione restrittiva del divieto di finanziamento di cui al terzo comma dell'articolo 33, che in taluni casi ha esteso al diritto allo studio considerato come finanziamento indiretto.

Si può menzionare anzitutto la sentenza n. 36 del 1958, ove si afferma che istituire scuole significa anche gestirle. Con la conseguenza che il «senza oneri» andrebbe riferito all'istituzione e alla gestione di tutte le scuole private.

Con la celebre sentenza n. 195 del 1972 della Corte si pronunciava poi in materia di libertà di insegnamento, affermando che se la libertà di insegnamento è pienamente garantita nelle scuole ed università statali, essa incontra invece nelle scuole non statali e nelle università libere i limiti necessari a realizzare le finalità perseguite da tali enti. A queste conclusioni, rilevava la Corte, conduce proprio il principio, posto dall'articolo 33 della Costituzione, del pluralismo scolastico.

Con la sentenza n. 36 del 1982, la Corte si pronunciava sulla legittimità di alcuni articoli di una legge della Regione Sicilia, avente ad oggetto il trasporto gratuito degli alunni della scuola dell'obbligo e delle scuole medie superiori alla più vicina scuola statale o parificata (escludendo implicitamente da tale servizio gli alunni frequentanti scuole private non autorizzate o legalmente riconosciute), rilevando che dalla garanzia costituzionale della libertà di scelta della scuola, come di altre libertà, non poteva certo dedursi l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per esercitarla. Il compito di facilitare, per poterlo rendere effettivo, il diritto allo studio ed all'istruzione spetta alla Repubblica e quindi, lo Stato, la Regione e gli enti locali sono chiamati ad intervenire, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, ma anche entro i limiti consentiti dalle risorse di cui rispettivamente dispongono.

In materia tributaria, la Corte si pronunciava con l'ordinanza n. 556 del 1987, sulla legittimità di una norma che comprendeva, tra gli oneri deducibili dal reddito complessivo tassabile con l'IRPEF, le spese per frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria non statali in

misura non superiore a quella stabilita per le tasse e i contributi degli istituti statali.

La Corte respingeva le censure di legittimità costituzionale, rilevando come le determinazioni circa la deducibilità degli oneri sostenuti rientrino nell'esclusiva competenza del legislatore. Nè la scelta operata dal legislatore appariva viziata da irragionevolezza, essendo difetta a stabilire un generale trattamento di eguale contenuto indipendentemente dalle singole preferenze familiari.

Con la sentenza n. 180 del 1988, la Corte dichiarava illegittima una norma della nota legge n. 270 del 1982, volta a sanare il problema del precariato. Tale norma era riconosciuta illegittima nella parte in cui ammetteva solo i precari che avevano insegnato nella scuola pubblica – e non anche quelli provenienti dalla scuola privata – alla frequenza di corsi speciali organizzati dagli Istituti superiori di educazione fisica (ISEF), agli effetti del conseguimento del titolo di studio, sulla base della considerazione che, nel settore della scuola, il Costituente ha inteso consentire a privati e ad enti di perseguire quella stessa finalità cui lo Stato si indirizza, attraverso l'istituzione di scuole di ogni ordine e grado.

L'orientamento della Corte in materia di diritto allo studio era ribadito con ordinanza n. 668 del 1988, in ordine alla assegnazione di libri di testo. In quell'occasione la Corte dichiarava non in contrasto con i principi costituzionali una legge regionale del Lazio che subordinava la assegnazione gratuita di libri agli studenti delle scuole medie non statali, all'attestazione della gratuità di tale frequenza, osservando che dalla libera scelta dell'interessato si poteva desumere quella disponibilità di mezzi che legittimava l'esclusione delle provvidenze suddette. Inoltre – ribadiva la Corte – il principio di parità di trattamento fra scuola pubblica e scuola privata non può spingersi fino alla determinazione dell'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari per l'esercizio di tale ultima scuola.

Una più recente sentenza della Corte affrontava la materia della fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari in termini significativamente aggiornati. La sentenza n. 454 del 1994 riconosceva infatti illegittimo, per contrasto con il principio di eguaglianza, l'articolo 156, comma 1, del testo unico dell'istruzione, secondo il quale i libri di testo sono forniti gratuitamente agli alunni delle scuole elementari statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. La Corte osservava che la fornitura dei libri di testo delle scuole elementari è una provvidenza destinata direttamente agli alunni e quindi è considerata dal legislatore ordinario strettamente connessa all'assolvimento dell'obbligo scolastico, senza peraltro alcun riferimento alla capacità economica dello studente: detto obbligo è legalmente assolto, relativamente all'istruzione elementare, anche mediante l'istruzione privata o paterna. Di conseguenza, era ingiustificatamente discriminatoria l'esclusione degli alunni di queste ultime due forme di istruzione da una provvidenza destinata non alle scuole bensì direttamente agli alunni e quindi in connessione con l'obbligo scolastico.

La Corte dunque ha introdotto – in relazione all'adempimento dell'obbligo scolastico nella scuola elementare – la distinzione tra pre-

stazione pubblica avente come destinatari diretti gli alunni e prestazione avente come destinatarie le scuole.

Da ultimo la Corte è stata chiamata dal TAR dell'Emilia Romagna a giudicare della legittimità costituzionale della legge regionale 24 aprile 1995, n. 52, intitolata in materia di diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell'infanzia, che prevede la realizzazione di un sistema integrato di scuola dell'infanzia secondo una logica di coordinamento fra le diverse offerte educative e dispone il sostegno finanziario ai comuni che attivino convenzioni finalizzate alla qualificazione e al sostegno delle scuole dell'infanzia gestite da enti, associazioni, fondazioni e cooperative senza fini di lucro. Secondo il TAR l'obiettivo della legge si rivolgerebbe alla parte formativa ed educativa del bambino, riguardando quindi l'istruzione che l'articolo 33, comma 1, della Costituzione riserva allo Stato (alle regioni spettando invece la potestà legislativa solo nel campo dell'assistenza scolastica); inoltre sarebbe violato anche l'articolo 33, comma 3, per il quale gli enti privati possono istituire scuole senza oneri a carico del bilancio pubblico; infine, si osserva che ogni contribuzione pubblica, ove rivolta direttamente al funzionamento ed alla gestione della scuola, contiene il rischio di una ingerenza sull'organizzazione della scuola, con pregiudizio della libertà di insegnamento.

La Regione afferma l'estraneità delle scuole dell'infanzia al settore dell'istruzione. La legge impugnata sarebbe insomma soltanto una legge di spesa a favore dei Comuni al fine di assecondare un sistema pubblico-privato di offerta di tale particolare servizio pubblico assistenziale a contenuto educativo e formativo.

L'udienza pubblica ha già avuto luogo e la sentenza, attesa entro breve tempo, fornirà sicuramente al Parlamento l'interpretazione più attuale ed esaustiva per affrontare il complesso problema.

Il relatore esprime infine alcune linee indicative per il dibattito.

Il problema della parità scolastica – sottolinea – non può non collocarsi nel disegno riformatore in atto, volto ad approdare ad un sistema scolastico profondamente rinnovato. Il processo di riforma, che ha come punto di riferimento essenziale l'autonomia, anche didattica, di tutti gli istituti scolastici, si sviluppa nella riforma dei cicli e nel diritto all'istruzione a 18 anni, nella connessione tra attività di studio e di lavoro, nel servizio nazionale per la qualità dell'istruzione, nella formazione universitaria del futuro corpo docente e nell'aggiornamento di quello in servizio, nella promozione di una incisiva attività di orientamento anche al fine di ridurre il fenomeno della dispersione scolastica. In tale quadro una normativa sulla parità, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, non appare più eludibile; ma essa deve corrispondere, nella misura più oggettiva e corretta possibile, alla lettera e al significato sostanziale del dettato costituzionale.

L'articolo 33 della Costituzione, infatti, conferma – come già si è detto – la funzione primaria statale della istruzione pubblica, che si esplica nel dettare le norme generali, nell'obbligo di istituire scuole statali di ogni ordine e grado in tutto il territorio della Repubblica e nel rilasciare i titoli legali di studio. La funzione statale può tuttavia essere

delegata dallo Stato in parte (rilascio dei titoli di studio) alle scuole private alle quali viene concessa la parità con le scuole statali; ma non potrà essere mai delegata ad una scuola con finalità particolari la funzione educativa pluralistica, che è propria della scuola pubblica e rappresenta un aspetto fondamentale della laicità dello Stato democratico.

Non sembra compatibile, quindi, con l'impianto costituzionale la proposta di servizio pubblico integrato, come indicata nella maggior parte dei disegni di legge in esame e, in misura assai limitata, anche nel disegno di legge del Governo (l'antecedente legislativo è il già citato disegno di legge Casati e altri del 27 giugno 1984).

Una tale concezione della parità, infatti, comporterebbe di necessità, nelle scuole che la ottengano, il venir meno del diritto di reclutare gli insegnanti con modalità tali da garantire la continuità dell'indirizzo educativo o ideologico-culturale che caratterizza la scuola, nonchè di operare in modo da preservare tale indirizzo educativo; di qui anche l'obbligo di rispettare senza riserve e senza limiti la libertà di insegnamento da parte dei docenti. E ciò sarebbe in evidente contrasto con la libertà che la Costituzione riconosce di istituire scuole con particolari finalità, anche nel momento in cui chiedano e acquisiscano la parità.

Ai fini di un esauriente e positivo dibattito, che possa pervenire ad una efficace composizione fra impostazioni diverse, il relatore indica quindi alcuni principi regolatori.

In primo luogo il sistema scolastico nazionale dovrebbe a suo giudizio comprendere tre tipi di istituzioni scolastiche: le scuole pubbliche statali, istituite dallo Stato e con personale a tempo determinato o indeterminato reclutato con pubblico concorso; le scuole paritarie pubbliche, istituite dagli enti locali e con personale a tempo determinato o indeterminato assunto con concorsi pubblici indetti dagli enti promotori; le scuole paritarie private, istituite dai privati, che utilizzano personale in possesso dell'abilitazione e dei requisiti di studio necessari per l'impiego nelle scuole (tale personale dovrebbe peraltro essere nominato secondo una graduatoria costituita da coloro che accettano l'orientamento culturale e la tendenza espressa dall'istituzione scolastica che li richiede).

Per quanto riguarda le procedure per il riconoscimento della parità, il relatore ricorda che, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, l'ordinamento conosceva tre diverse forme di equiparazione delle scuole private a quelle pubbliche, che sono rimaste tuttora vigenti in attesa della definizione legislativa della parità prevista dal quarto comma dell'articolo 33 della Costituzione: la parificazione, istituto limitato alle scuole elementari, che si raggiunge mediante una convenzione tra provveditore agli studi e rappresentante legale della scuola, nella quale sono determinati il numero delle classi e degli insegnanti, nonchè l'entità del contributo statale; il riconoscimento legale, con il quale il Ministero della pubblica istruzione attribuisce piena validità agli studi compiuti e agli esami sostenuti nella scuola secondaria non statale; il pareggiamento, istituto limitato a scuole secondarie tenute da enti pubblici, che rappresenta la forma più alta di equiparazione alla scuola pubblica.

La dottrina non ha dubbi nel ritenere – prosegue – che tali forme di equiparazione hanno carattere meramente concessorio e che pertanto

la situazione soggettiva di chi vi ha finora aspirato configura un interesse legittimo, non certo un diritto soggettivo.

Diverso è invece il caso delle scuole paritarie, per le quali la Costituzione ha voluto attribuire un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere la parità per il privato che abbia soddisfatto le condizioni imposte dalla legge e si assoggetti ai controlli da questa previsti. Occorre pertanto abrogare definitivamente gli istituti del passato non sembrando praticabile l'ipotesi di considerarli quali presupposti per il conseguimento della parità, come prefigurato da alcuni disegni di legge in esame.

Quanto alla individuazione delle condizioni per ottenere la parità, il relatore giudica condivisibile l'elencazione fatta dal disegno di legge n. 2741 d'iniziativa governativa: spazi e attrezzature adeguate; accoglienza di chiunque accetti il progetto educativo dell'istituto, compresi i portatori di *handicap*; idonea qualificazione professionale dei docenti; organizzazione interna ispirata a democrazia e partecipazione; disponibilità all'integrazione dell'offerta formativa sul territorio; trasparenza e pubblicità di gestione e di bilancio.

Quanto alla individuazione dei controlli, valuta altrettanto condivisibile l'attribuzione, operata dal suddetto disegno di legge governativo, dei compiti di valutazione ad un sistema nazionale per la qualità dell'istruzione e delle strutture.

Egli ricorda poi che dovrà essere aggiornata anche la disciplina delle scuole meramente private, che non entrano a far parte del servizio pubblico, dal momento che la legge che le regolamenta (n. 86 del 1942) è anteriore alla entrata in vigore della Costituzione e deve pertanto essere ad essa coordinata. La maggior parte della dottrina ritiene infatti del tutto applicabili anche a questa categoria di istituzioni scolastiche le «norme generali» che il secondo comma dell'articolo 33 della Costituzione impone alla Repubblica di dettare sull'istruzione. La Corte Costituzionale, nel 1958, ha sancito una parziale illegittimità costituzionale della suddetta legge n. 86, per la parte in cui prevedeva un regime autorizzatorio di apertura, senz'altro incompatibile con la libertà enunciata dall'articolo 33 della Costituzione. È tuttavia rimasta ancora in vita la disposizione che consente al Ministero della pubblica istruzione di disporre la chiusura di dette scuole, sulla base di margini altrettanto discrezionali quanto quelli che si è inteso abolire con la sentenza di incostituzionalità. Occorre quindi dettare chiare norme abrogative di un sistema non compatibile con la Costituzione.

Connesso alla individuazione delle condizioni effettive per la parità è poi – prosegue il relatore – l'istituto degli esami di Stato. La dottrina è infatti pressochè concorde nel vedere nell'esame di Stato uno strumento tendenzialmente rivolto ad assicurare una effettiva parità di trattamento scolastico per gli studenti provenienti dai vari tipi di scuole statali e non statali, oltre che ovviamente uno strumento di garanzia in favore della collettività. È stata segnalata anche l'incidenza dell'esame di Stato in ordine alla libertà della scuola e dell'insegnamento.

Quando l'accertamento dei risultati dell'istruzione non è fine a se stesso, ma funzionalmente collegato al rilascio di un titolo da utilizzare a fini socialmente rilevanti (e comunque determinati

dalla legge), lo Stato non può non riservare a se stesso l'esclusiva di tale accertamento.

Si può anche ricordare che la dottrina prevalente individua come caratteri costanti e indefettibili dell'esame di Stato: l'espletamento delle prove di esame davanti a commissioni di nomina statale; la vigilanza sul regolare svolgimento delle prove affidata ad organi statali; l'unicità dell'esame con divieto di discriminazione tra gli esaminandi in ragione della natura della scuola di provenienza e l'uguale valore giuridico del titolo rilasciato; la predeterminazione dei programmi di esame riservata in via esclusiva allo Stato; la speciale composizione della commissione esaminatrice in modo da assicurare l'obiettività di giudizio escludendone gli insegnanti dell'esaminando; l'obbligatorietà dell'esame, con divieto di esenzioni e deroghe.

Il relatore si sofferma poi sui finanziamenti alla scuola non statale attualmente presenti in alcuni capitoli del bilancio del Ministero della pubblica istruzione.

Tali capitoli si collegano a disposizioni legislative introdotte in un ampio arco temporale e raccolte, da ultimo, nel testo unico delle leggi sulla scuola agli articoli 339 (relativo ai sussidi alle scuole materne non statali), 348 (dedicato alle scuole elementari sussidiate) e 364 (sui contributi di funzionamento per le scuole magistrali dipendenti da enti). Tali misure debbono configurarsi di fatto come interventi atti a sostenere il diritto allo studio per surrogare le carenze dell'intervento statale e, in quanto tali, sarebbe stato opportuno trasferirne da tempo la titolarità alle Regioni.

Per quanto riguarda invece il versante delle agevolazioni fiscali alle famiglie, da ricordare è l'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera *e)*, del testo unico sulle imposte dirette, che prevede la detrazione dall'imposta lorda (nel limite del 22 per cento dell'importo) delle «spese per frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria, in misura non superiore a quella stabilita per le tasse e i contributi degli istituti statali».

Nell'ambito delle proposte di finanziamento avanzate nei disegni di legge in esame va riservata particolare attenzione all'ipotesi del «buono scuola», come quella che offrirebbe al meglio, rispetto a tutte le altre, pari opportunità nella scelta della scuola da parte delle famiglie e rappresenterebbe la chiave di volta per la creazione di un mercato scolastico nel quale più agevolmente e liberamente si svolgerebbe il confronto tra indirizzi educativi diversi. Al di sotto della suggestione liberistica, oggi fin troppo di moda, non è difficile scorgere gli esiti negativi insiti nella proposta, che suggerisce una moltiplicazione di scuole parziali, inevitabilmente concentrate su modelli ideologici, anche etnici, particolari, con una sostanziale negazione dell'universalità del sapere.

L'articolo 33 della Costituzione esclude comunque erogazioni dirette alle scuole private, ancorchè paritarie. Ma ai sensi degli articoli 34 e 30 della Costituzione possono essere previste misure finanziarie da destinare alla totalità degli studenti per tutti gli interventi che, con particolare riferimento all'elevamento dell'obbligo scolastico in basso e in alto, si aggiungeranno alle spese necessarie per il fun-

127

zionamento delle scuole statali (trasporti, mense, libri di testo, sussidi didattici etc.), potrebbero essere offerte alla totalità degli studenti.

Per quanto riguarda la competenza statale almeno fino alla definizione del possibile nuovo ordinamento fiscale, potrebbero ad esempio essere previste detrazioni per le spese sostenute da tutte le famiglie di alunni frequentanti sia le scuole non statali che quelle statali e pubbliche per l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione dei propri figli. Tali detrazioni dovrebbero essere concesse entro il tetto di reddito massimo da stabilire con decretazione periodica e con criteri eventualmente simili a quelli che regolano le spese previdenziali integrative. Nei casi di assenza di reddito fiscalmente imponibile, le detrazioni si trasformerebbero automaticamente in rimborsi fiscali.

Inoltre, sostegni economici di varia natura potrebbero essere decisi e gestiti nell'ambito delle competenze legislative e amministrative attribuite alle Regioni.

Il relatore conclude affermando di aver inteso offrire analisi, documentazioni, punti di riferimento e profili di soluzioni per un dibattito che auspica possa svolgersi con la serenità, ed insieme il rigore, che un tema di sì alto interesse politico, culturale e civile comporta e richiede.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

53.2.9

198

PARTITO DEMOCRATICO DELLA SINISTRA
AREA ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

INTERNATIONAL DEPARTMENT
DEPARTMENT INTERNATIONAL
DEPARTAMENTO INTERNACIONAL

Roma, 15 aprile 1998

Ai Parlamentari
in indirizzo

Cara/o compagna/o,

ti scrivo per invitarti ad una riunione che si terrà il giorno 11 maggio alle ore 9.30 presso la Direzione dei Democratici di Sinistra in Via delle Botteghe Oscure e che avrà come oggetto una riflessione collegiale su alcuni aspetti della nostra politica estera.

Gli argomenti non mancano: da mesi il nostro Paese è impegnato in un forte rilancio della propria politica estera; l'ingresso dell'Italia nel primo gruppo di Paesi che adotteranno l'Euro, rafforza la funzione internazionale dell'Italia.

Nelle prossime settimane saremo impegnati come partito a lavorare sul Congresso del PSE e poi ancora a quello dell'Internazionale Socialista.

Tutto ciò rende utile e opportuno l'avvio di una discussione tra di noi.

Ti saluto.

Umberto Ranieri

Via delle Botteghe Oscure, 4
00186 Roma
Telefono 06 / 6711275 - 6711553
Fax 06 / 6796376

Il PDS è membro dell'Internazionale Socialista
e del Partito del Socialismo Europeo
The PDS is a member of the Socialist International
and of the Party of European Socialists

53.2.10.
129

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 3

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1999-2001

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(PRODI)

dal Ministro del tesoro,
del bilancio e della programmazione economica
(CIAMPI)

e dal Ministro delle finanze
(VISCO)

Comunicato alla Presidenza il 18 aprile 1998

13 - GOV - FIN - 003 - 0

l) autorizza l'apertura delle sale cinematografiche, nei limiti di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3;

m) contribuisce al sostegno delle attività della Scuola nazionale di cinema, fermo quanto previsto dal decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426;

n) programma e promuove, unitamente alle regioni e agli enti locali, la presenza delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio, perseguendo obiettivi di equilibrio e omogeneità della diffusione della fruizione teatrale, musicale e di danza, favorendone l'insediamento in località che ne sono sprovviste e favorendo la equilibrata circolazione delle rappresentazioni sul territorio nazionale, a questo fine e per gli altri fini di cui al presente articolo utilizzando gli ausili finanziari di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, e successive modificazioni ed integrazioni;

o) contribuisce ad incentivare la produzione teatrale, musicale e di danza nazionale, con particolare riferimento alla produzione contemporanea;

p) preserva ed incentiva la rappresentazione del repertorio classico del teatro greco-romano in coordinamento con la fondazione «Istituto nazionale per il dramma antico»;

q) promuove le forme di ricerca e sperimentazione teatrale, musicale e di danza e di rinnovo dei linguaggi;

r) contribuisce al sostegno degli enti lirici ed assimilati di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

Capo VII

SPORT

Art. 157.

Competenze in materia di sport

1. L'elaborazione dei programmi, riservata alla commissione tecnica di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, del decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 6 marzo 1987, n. 65, e successive modificazioni, è trasferita alle regioni. I relativi criteri e parametri sono definiti dall'autorità di governo competente, acquisito il parere del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della Conferenza unificata.

2. Il riparto dei fondi è effettuato dall'autorità di governo competente con le modalità di cui al comma 1. È soppressa la commissione tecnica di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, del citato decreto-legge n. 2 del 1987.

3. Resta riservata allo Stato la vigilanza sul CONI di cui alla legge 16 febbraio 1942, n. 426, e successive modificazioni e sull'Istituto per il credito sportivo di cui alla legge 24 dicembre 1957, n. 1295.

4. Con regolamento di cui all'articolo 7, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, si provvede al riordino dell'Istituto per il credito sportivo, anche garantendo una adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali.

TITOLO V

POLIZIA AMMINISTRATIVA REGIONALE E LOCALE E REGIME AUTORIZZATORIO

Capo I

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI POLIZIA AMMINISTRATIVA REGIONALE E LOCALE E REGIME AUTORIZZATORIO

Art. 158.

Oggetto

1. Il presente titolo ha come oggetto le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia «polizia amministrativa regionale e locale».

2. Le regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite. La delega di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e da queste ultime agli enti locali, anche per quanto attiene alla sub-delega, ricomprende anche l'esercizio delle connesse funzioni e compiti di polizia amministrativa.

Art. 159.

Definizioni

1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera *l)*, della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Art. 160

Competenze dello Stato

1. Ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4, e dell'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti di polizia amministrativa nelle materie elencate nel predetto comma 3 dell'articolo 1 e quelli relativi ai compiti di rilievo nazionale di cui al predetto comma 4 del medesimo articolo 1.

2. L'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza resta disciplinato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modifiche ed integrazioni, che individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia.

Art. 161.

Conferimenti alle regioni e agli enti locali

1. Sono conferiti alle regioni e agli enti locali, secondo le modalità e le regole fissate dal presente titolo, tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite, salvo le riserve allo Stato di cui all' articolo 160.

Art. 162.

Trasferimenti alle regioni

1. È trasferito alle regioni, in particolare, il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli, ciclomotori su strade ordinarie di interesse di più province, nell'ambito della medesima circoscrizione regionale, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Del provvedimento è tempestivamente informata l'autorità di pubblica sicurezza.

2. Il servizio di polizia regionale e locale è disciplinato dalle leggi regionali e dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto dei principi di cui al titolo V della parte II della Costituzione e della legislazione statale nelle materie alla stessa riservate.

Art. 163.

Trasferimenti agli enti locali

1. Le funzioni e i compiti di polizia amministrativa spettanti agli enti locali sono indicati nell'articolo 161 del presente decreto legislativo.

2. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, sono trasferiti ai comuni le seguenti funzioni e compiti amministrativi:

a) il rilascio della licenza di vendita ambulante di strumenti da punta e da taglio, di cui all'articolo 37 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e all'articolo 56 del regolamento di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;

b) il rilascio delle licenze concernenti le agenzie d'affari nel settore delle esposizioni, mostre e fiere campionarie, di cui all'articolo 115 del predetto testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;

c) il ricevimento della dichiarazione relativa all'esercizio dell'industria di affittacamere o appartamenti mobiliati o comunque relativa all'attività di dare alloggio per mercede, di cui all'articolo 108 del citato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;

d) il rilascio delle licenze concernenti le agenzie di affari, di cui all'articolo 115 del richiamato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ad esclusione di quelle relative all'attività di recupero crediti, pubblici incanti, agenzie matrimoniali e di pubbliche relazioni;

e) il rilascio della licenza per l'esercizio del mestiere di fochino, previo accertamento della capacità tecnica dell'interessato da parte della Commissione tecnica provinciale per gli esplosivi, di cui all'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 502;

f) il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade ordinarie di interesse esclusivamente comunale, di cui all'articolo 68 del predetto testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

g) il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di direttore o istruttore di tiro, di cui all'articolo 31 della legge 18 aprile 1975, n. 110;

h) le autorizzazioni agli stranieri per l'esercizio dei mestieri girovaghi, di cui all'articolo 124 del citato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

3. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, sono trasferite alle province le seguenti funzioni e compiti amministrativi:

a) il riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute, di cui all'articolo 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157;

b) il riconoscimento della nomina di agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne e marittime, di cui all'articolo 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e all'articolo 22 della legge 14 luglio 1965, n. 963;

c) il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovracomunale ed esclusivamente provinciale, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

4. Dei provvedimenti di cui al comma 2, lettere *a)*, *e)*, *f)* e *g)*, e di cui al comma 3 è data tempestiva informazione all'autorità di pubblica sicurezza.

Art. 164.

Abrogazione di norme

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) la legge 13 dicembre 1928, n. 3086, nonché il riferimento alla legge medesima contenuto nella tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300;

b) l'articolo 76 del testo unico delle leggi di pub-

132

blica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, fermo restando l'obbligo di informazione preventiva all'autorità di pubblica sicurezza;

c) l'articolo 19, comma 1, numero 3), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

d) l'articolo 19, comma 4, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nella parte in cui prevede la comunicazione al prefetto e i poteri di sospensione, revoca e annullamento in capo a quest'ultimo in ordine: all'articolo 19, comma 1, numero 13), in materia di licenza agli stranieri per mestieri ambulanti; all'articolo 19, comma 1, numero 14), in materia di registrazione per mestieri ambulanti; all'articolo 19, comma 1, numero 17), in materia di licenza di iscrizione per portieri e custodi, fermo restando il dovere di tempestiva comunicazione al prefetto dei provvedimenti adottati.

e) gli articoli 72, 74, 75, 81 e 83 del predetto testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di attestazione dell'attività di fabbricazione e commercio di pellicole cinematografiche;

f) l'articolo 111 del citato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di rilascio delle licenze per l'esercizio dell'arte fotografica, fermo restando l'obbligo di informazione tempestiva all'autorità di pubblica sicurezza.

2. È altresì abrogato il comma 5 dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 24 luglio 1977, n. 616, nella parte in cui si riferisce ai numeri 13), 14) e 17) del comma 1 dello stesso articolo 19.

3. Nell'articolo 68, primo comma, del più volte richiamato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, le parole «rappresentazioni cinematografiche e teatrali» sono abrogate.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 31 marzo 1998

SCÀLFARO

PRODI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*

CIAMPI, *Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*

Visto, *il Guardasigilli:* FLICK

AVVERTENZA:

Il presente decreto legislativo è pubblicato, per motivi di massima urgenza, senza note, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217.

In supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - del 21 maggio 1988 si procederà alla ripubblicazione del presente decreto legislativo, corredato delle relative note, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, nonché ai sensi dell'art. 8, commi 1 e 3, del sopra citato regolamento, approvato con D.P.R. n. 217/1986.

98G0159

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(1651391) Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

53. 2. 11.
133

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 116 del 21 maggio 1998 - Serie generale

...to abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b ...e 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

...RTE PRIMA | **Roma - Giovedì, 21 maggio 1998** | SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

...ONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
...NISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

N. 96/L

...ipubblicazione del testo del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante: «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», corredato delle relative note.

53.2.12. 134

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo
Ufficio Stampa

Roma, 26 maggio 1998

A tutte le senatrici
A tutti i senatori
del gruppo DS

Casella

Oggetto: Rapporto su sito Internet

Da una settimana il nostro gruppo parlamentare è ufficialmente e stabilmente su Internet (indirizzo: **www.senato.it/dsulivo**). Tentiamo qui un primo, provvisorio bilancio di un lavoro che si avvia a uscire dalla fase sperimentale. Innanzitutto, però, bisogna rinnovare l'invito a tutti voi a "nutrire" il sito. La collaborazione è indispensabile, perchè non si tratta di una "vetrina" politica, ma di un vero e proprio quotidiano telematico (un webgiornale) che ha diverse edizioni al giorno. Si pone, dunque, il problema di un suo continuo aggiornamento: il che è possibile se le senatrici e i senatori del gruppo ci forniscono notizie in tempo reale (esempio canonico: l'approvazione di una legge in commissione); se ci fanno conoscere con immediatezza le loro dichiarazioni; se ci fanno pervenire tempestivamente i testi di disegni di legge, mozioni, interpellanze, interrogazioni; se ci mettono al corrente in anticipo dei loro impegni (partecipazioni e dibattiti politici, presentazioni di libri, missioni all'estero, incontri di rilievo, ecc...). Per maggiore chiarezza, a questa nota troverete allegata copia della pagina del sommario del webgiornale.

Sulla settimana di esordio si può esprimere un giudizio di soddisfazione. In pochi giorni, oltre venti senatrici e senatori sono "andati in rete", in alcuni casi con materiali originali per il nostro sito e, comunque, si è trattato sempre di materiali di qualità. Abbiamo anche tentato un esperimento, che ha registrato un buon successo considerando il fatto che il webgiornale è appena un neonato: abbiamo lanciato un "forum" tra i naviganti sulle fughe di Gelli e Cuntrera. L'iniziativa è stata poi ripresa anche da alcuni quotidiani. Le lettere elettroniche iniziano ad affluire e prestissimo compariranno in rete con le risposte del presidente del Gruppo.

Altri siti Internet iniziano ad accorgersi della nostra esistenza e ci comprendono tra i loro collegamenti. Fatto rilevante, perchè questo è uno dei modi migliori per circolare nella giungla di Internet e, quindi, essere contattati dai naviganti. Essere "linkati" non è affatto scontato: bisogna avere un prodotto di qualità. Un'analisi per differentiam è possibile effettuarla dando uno sguardo ai siti costruiti dai gruppi di AN e Forza Italia del Senato. Intanto, stiamo dando corso a tutte le operazioni necessarie per essere compresi nei più grandi motori di ricerca e per avere collegamenti reciproci con i siti Internet della direzione nazionale dei DS, delle Unioni regionali, delle Federazioni provinciali e del gruppo parlamentare della Camera.

Siamo, comunque, consapevoli che c'è ancora un largo spazio per affinare e migliorare il nostro lavoro. Ciò, ripeto, sarà più facile se tutte le senatrici e tutti i senatori assicureranno la loro collaborazione e saranno prodighi di osservazioni, idee, suggerimenti. La redazione Internet lavora presso l'Ufficio Stampa del gruppo (tel. 5071-5072; fax 3872 - 68135338) ed è composta, oltre che da me, da Maurizio Belfiore, Federica Lupparelli, Gloria Passa, Maria Francese, Tiziano Bifarini.

Cordialmente

Giuseppe F. Mennella

53.2.13 136

Senato della Repubblica

Collegio dei Senatori Questori

Roma, 28 maggio '98

Caro Collega,

il Collegio dei Senatori Questori, nel rinnovare l'affidamento alla CIT - Viaggi S.r.l. delle funzioni di Agenzia presso l'ufficio viaggi di palazzo Madama, ha ritenuto di apportare alla convenzione stipulata nel 1995, alcune modifiche volte a migliorare il servizio offerto.

In particolare, è stata concordata l'attivazione di una linea telefonica esclusiva per gli Onorevoli Senatori (il cui numero Ti verrà riservatamente comunicato al più presto) da utilizzare, in caso di emergenza, per prenotazioni o comunicazioni urgenti; inoltre è stato previsto il prolungamento a fine seduta dell'orario di apertura serale dell'Agenzia, in concomitanza dell'ultima riunione pomeridiana dell'Assemblea prevista nel calendario settimanale. Nei periodi di aggiornamento, invece, dal Lunedì al Venerdì, l'Agenzia stessa funzionerà con orario 9.00 - 18,30.

Anche in relazione a tali modifiche, abbiamo ritenuto opportuno prevedere verifiche periodiche del grado di soddisfazione degli Onorevoli Senatori rispetto ai servizi offerti dall'Agenzia viaggi: pertanto, è stato predisposto un apposito questionario che Ti saremmo grati se volessi compilare e restituire - utilizzando l'unita busta - al Servizio di questura e del cerimoniale. Ti informiamo che analoga iniziativa verrà ripetuta nei mesi di settembre e di novembre.

Certi di poter contare sulla Tua collaborazione, cogliamo l'occasione per porgerTi i più cordiali saluti.

Luigi Ziller

SENATO DELLA REPUBBLICA

QUESTIONARIO

IL PRESENTE QUESTIONARIO E' REDATTO IN FORMA ANONIMA E DEVE ESSERE CONSEGNATO ALL'UFFICIO POSTALE INTERNO NELLA BUSTA ALLEGATA.

LA PREGHIAMO DI ESPRIMERE UN GIUDIZIO ANALITICO SULLA QUALITA' DEL SERVIZIO OFFERTO, UTILIZZANDO UNA SCALA DA 1 A 5. A VALORI PIU' ALTI CORRISPONDE UN SERVIZIO MIGLIORE.

		Insuffic. Scarso Suffic. Buono Ottimo
1	Efficacia nel fornire informazioni e consigli utili	1 2 3 4 5
2	Prontezza nel dare conferma dei servizi	1 2 3 4 5
3	Tempo di attesa telefonica	1 2 3 4 5
4	Capacità di trovare posti disponibili in situazioni di emergenza	1 2 3 4 5
5	Tempestività nel consegnare i titoli di viaggio	1 2 3 4 5
6	Offerta tariffe competitive	1 2 3 4 5
7	Qualità vettori utilizzati	1 2 3 4 5
8	Chiarezza nella compilazione dei titoli di viaggio	1 2 3 4 5
9	Qualità e gamma degli alberghi proposti	1 2 3 4 5
10	Giudizio complessivo sul servizio fornito dalla CIT	1 2 3 4 5

Quale ulteriore servizio si aspetta debba essere reso da parte di un'agenzia di viaggi?

_____

_____

_____

E' interessato a ricevere informazioni turistiche presso un Suo indirizzo privato? **SI ☐** **NO ☐**

In caso affermativo La preghiamo di contattare l'agenzia interna CIT Viaggi per fornire le informazioni necessarie e sottoscrivere il modello di tutela della privacy.

138

53.2.14

SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 1 giugno 1998

A tutti i senatori

Caro/a,

non possiamo continuare a fare i paladini del mondo sulla carta e nei fatti invece appoggiare l'esportazione e la vendita delle armi a governi che continuano a violare i diritti umani e a reprimere con violenza le proprie popolazioni. Noi vendiamo le armi e poi ne critichiamo il loro uso. Una comoda posizione assunta per scopi puramente commerciali che purtroppo, chissà per quale motivo, non viene aggredita con la stessa intensità che molti adoperano per ridiscutere la 194 del 1978. Vendere le armi, tra l'altro a chi già sappiamo l'uso che ne farà, non è forse promuovere una cultura di morte?. Questo argomento, al contrario della 194/78, però non serve a scardinare gli attuali schieramenti. Non possiamo parlare di unione monetaria e di politica comunitaria senza parlare dei proventi ottenuti dall'industria bellica. L'Unione Europea è responsabile del 40 % delle forniture mondiali di armi ed è un dato che procede di pari passo con le percentuali di violazione dei diritti umani che si protraggono nel mondo. Inutile urlare al mondo la nostra indignazione sulle tragedie che colpiscono l'Indonesia, l'Algeria, l'ex Yugoslavia... se poi abbiamo armato il braccio di chi ha ucciso. Inutile scandalizzarci per il riarmo nucleare del Pakistan e dell'India se poi non abbiamo il coraggio di scandalizzarci per ciò che succede nel nostro Paese.

In questi giorni a Le Bourget, vicino Parigi, si sta svolgendo la fiera internazionale degli armamenti "Eurosatory". Più di ottocento produttori di armi si incontreranno per vendere armi a più di 130 paesi e, secondo gli organizzatori, si tratta di un "appuntamento mondiale per i professionisti della difesa di aria e di terra". La rete europea contro il commercio di armamenti (ENAAT) ha promosso una protesta contro questa fiera. La protesta sosterrà tre richieste:

- bloccare la vendita delle armi a regimi repressivi e a Paesi interessati da conflitti;
- chiudere l'Eurosatory;
- riconvertire l'industria bellica.

Mi auguro che queste iniziative della società civile vengano sostenute anche dal mondo politico. Pertanto, ti chiedo di apporre la tua firma all'interrogazione e di gradire il mio omaggio....per non dimenticare.

Stefano Boco

53.2.15 139

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE

IL PRESIDENTE

Roma, 4 giugno 1998
Prot. n. 417/3ª

Caro collega,

come a suo tempo decidemmo in Ufficio di Presidenza, allargato ai Capigruppo, il 15 giugno avrà luogo il nostro convegno, in collaborazione con la NATO, sul tema: "Gestione delle crisi e riforma della NATO. Il test della Bosnia e la sicurezza collettiva nel 2000". Mi permetto di aggiungere che la partecipazione di Kofi Annan, Javier Solana e Bronislaw Geremek costituisce un piccolo successo per la nostra Commissione.

Naturalmente conto sulla Tua partecipazione; una partecipazione attiva, anche perchè gli inviti saranno estremamente selezionati e auspicherei un andamento non troppo formale dei lavori.

Allego il programma, ancora in bozza, cui seguirà l'invito stampato. Sei anche invitato alla colazione, in onore degli ospiti, che avrà luogo alle ore 13.30 nel Ristorante dei senatori. Ti prego perciò di comunicare la Tua partecipazione, sia al convegno che alla colazione, all'Ufficio di segreteria della Commissione.

Con i miei migliori saluti.

Gian Giacomo Migone

All.: 1

Onorevoli Senatori
della Commissione affari esteri

140

Commissione Affari Esteri del Senato - NATO Office of Information and Press

Gestione delle crisi e riforma della NATO
Il test della Bosnia e la sicurezza collettiva nel 2000

Roma, 15 giugno 1998
Sala Zuccari, Palazzo Giustiniani
Via della Dogana Vecchia, 29

in collaborazione con il Centro Studi di Politica Internazionale e la RAND Corporation

- **9.30-13.00: Prima parte**

Prima sessione: **La gestione della crisi nella ex Jugoslavia: le lezioni del passato**
Presiede: On. **Valdo Spini** (Presidente Commissione Difesa, Camera dei deputati)
Introduce: **Stephen Larrabee** (RAND Corporation)
Partecipano: Amb. **Giancarlo Aragona** (Segretario Generale dell'OSCE), **Willem van Eekelen** (già Segretario Generale dell'UEO), On. **Antonio Martino** (già Ministro degli Affari Esteri), On. **Mirko Tremaglia** (Commissione Affari Esteri, Camera dei deputati)

Seconda sessione: **Il futuro della Bosnia e il futuro del processo di Dayton**
Presiede: Sen. **Stefano Boco** (Vice Presidente della Commissione Affari Esteri, Senato)
Introduce: **Susan Woodward** (The Brookings Institution)
Partecipano: **Stefano Bianchini** (Università di Bologna), **Marta Dassù** (CeSPI) **Luigi Vittorio Ferraris** (SIOI) **Mary Kaldor** (Università del Sussex), **Rory O'Sullivan** (Direttore Missione della Banca Mondiale, Sarajevo), **Stefano Silvestri** (IAI)

Discorso conclusivo: **"Il futuro della stabilità nei Balcani"**, Amm. **Guido Venturoni** (Capo di Stato Maggiore della Difesa, Presidente designato del Comitato Militare NATO)

13.00-15.00: Pausa dei lavori

- **15.00-18.30: Seconda Parte**

15.00-15.45

La gestione della crisi nell'ex Yugoslavia: il ruolo dell'Italia
Presiede: Sen. **Saverio Salvatore Porcari** (Vice Presidente della Commissione Affari Esteri, Senato)
Interviene: Amb. **Amedeo de Franchis** (Rappresentante Permanente d'Italia presso il Consiglio Atlantico)

15.45-18.30

La sicurezza collettiva nel mondo dopo la fine della guerra fredda
Saluto del Sen. **Nicola Mancino** (Presidente del Senato della Repubblica)
Presiede: Sen. **Gian Giacomo Migone** (Presidente della Commissione Affari esteri, Senato)
Intervengono: **Kofi Annan** (Segretario Generale delle Nazioni Unite), **Javier Solana** (Segretario Generale della NATO), **Bronislaw Geremek** (Presidente dell' OSCE)
Discorso conclusivo: **"La sicurezza collettiva: il punto di vista italiano"**, On. **Beniamino Andreatta** (Ministro della Difesa)

141

53.2.14.

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo
Il Presidente

Roma, 4 giugno 1998

Ai Senatori del
Gruppo Democratici di Sinistra - l'Ulivo

SENATO

Cari colleghi,

è convocata per **mercoledì 10 giugno, alle ore 20.30,** l'Assemblea del Gruppo per discutere il seguente ordine del giorno.

1) situazione politico-parlamentare: azione di governo e prospettive di riforma istituzionale;

2) varie ed eventuali.

All'Assemblea del Gruppo sarà presente l'on. Massimo D'Alema, segretario dei Democratici di Sinistra.

Cordiali saluti

(Cesare Salvi)

142

53.2.15

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE RIFORMA FISCALE
(LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662)

IL PRESIDENTE
On. Prof. Salvatore Biasco

Roma, 4 giugno 1998

A tutti i membri del Parlamento

Caro collega,

ti invio il testo di una conferenza in cui tento di ricostruire e valutare il quadro d'insieme dei provvedimenti di riforma fiscale.

I migliori saluti.

Salvatore Biasco

ASSR

143
53.2.16.

PRESENTAZIONE *LABOUR N.2*
INTERVENTO ON. VALDO SPINI
ROMA, 8 SETTEMBRE 1998

Noi abbiamo preso sul serio le decisioni degli Stati Generali della Sinistra di Firenze, cioè il fatto che la Rosa del Socialismo europeo sia fiorita nel simbolo del nuovo partito e che la sigla del Pse - Partito del Socialismo Europeo - sia comparsa accanto a quella del nuovo partito: i Ds.

Prendere sul serio questa impostazione strategica significa fare i conti con il socialismo europeo ed internazionale. Significa, in particolare, prendere atto che la forza che il socialismo, la socialdemocrazia, il laburismo ha conquistato recentemente in Europa deriva da un'attesa molto precisa da parte dell'elettorato.

In un mondo caratterizzato dalla globalizzazione, cioè dall'impatto delle tecnologie dell'informatica e dell'informazione sull'economia mondiale, in un primo tempo i popoli di molti paesi europei si sono affidati a governi liberali o conservatori, pensando che da essi potessero venire quelle risposte di innovazione e flessibilità che la nuova situazione richiedeva.

Uno dopo l'altro questi governi europei (ma se si guarda bene anche Clinton dopo Reagan) sono stati rimpiazzati invece da governi socialisti, socialdemocratici e laburisti. Perché? Perché evidentemente si chiede a questi nuovi governi una risposta più convincente sul piano della solidarietà sociale e soprattutto dell'occupazione, che rappresenta il grande dramma europeo di questo periodo.

I problemi che affrontano questi governi sono simili a quelli che deve affrontare il governo dell'Ulivo. Doppiato il Capo di Buona Speranza del raggiungimento dei parametri di Maastricht, si chiede al governo dell'Ulivo di attuare un programma convincente, che dimostri la capacità italiana sia di conseguire i sospirati traguardi di

incremento dell'occupazione e della crescita, sia di assicurare un'effettiva competitività del nostro sistema a livello europeo. Socialisti francesi e socialdemocratici tedeschi ripropongono il tema di un parametro dell'occupazione.

I due numeri di *Labour* che sono finora usciti offrono diversi spunti su questi argomenti. Pensiamo soltanto al cosiddetto *New Deal*, varato dal governo laburista inglese per l'occupazione giovanile, diretto ad offrire a molti giovani inglesi la possibilità di scegliere fra un'esperienza di lavoro, un'esperienza di studio, un'esperienza di formazione e una di servizio socialmente utile. Si tratta di un programma inteso a togliere dall'inedia, dalla non attività i giovani di quel paese. Tutti sanno quanto questo problema della non occupazione di giovani fino a trent'anni e più sia veramente drammatico anche nel nostro paese.

Ma direi di più. E' da Jaques Delors e da altri esponenti importanti del socialismo, e non soltanto di quello europeo, che parte una proposta volta a riattivare i meccanismi democratici dell'Unione europea. Cioè a dire la possibilità di avere un presidente della Commissione dell'Unione europea che sia eletto almeno indirettamente dai popoli del vecchio continente, approfittando delle elezioni per il Parlamento europeo che in Italia si terranno il 13 giugno prossimo. Ogni grande partito europeo si presenti indicando già il nome di un candidato per la Commissione europea e nel frattempo i governi dei vari paesi si impegnino a rispettare quello che sarà il responso dell'elettorato.

Sviluppare le scelte politiche implicite nell'esito degli Stati Generali di Firenze, cioè la costruzione esplicita, chiara, evidente anche ai cittadini di un grande Partito del Socialismo Europeo in Italia, significa quindi rilanciare un'azione della sinistra a livello europeo, ma altresì un'azione dell'italia a livello europeo.

Questo è un dato strategico a cui non si può rinunciare ed è per realizzare tale ambizioso obiettivo che abbiamo ideato il mensile

Labour. Idee e documenti del socialismo nel mondo: per poter appunto socializzare conoscenze e problemi.

E' vero che nel socialismo europeo vi sono varie esperienze anche di governo. Vi è chi, come Lionel Jospin, mantenendo vivi e coltivando i valori tradizionali della sinistra, li adatta pragmaticamente all'intervento quotidiano nella società francese. Vi è invece chi, come Tony Blair, si preoccupa soprattutto di far propri i valori del centro, attuando un forte rinnovamento del messaggio e dell'armamentario ideologico del *Labour Party*.

Ma, se si guarda all'essenziale, cioè al fatto che ambedue queste esperienze devono rispondere a problemi di solidarietà sociale, a problemi di rilancio civile delle società nei loro paesi, a problemi occupazionali dei loro paesi, da posizioni di centro-sinistra ci accorgiamo che le differenze non sono poi così forti.

Inoltre, l'ingresso dell'Italia nell'Euro, da un punto di vista economico e monetario, ha rappresentato un grande successo. Ma da un punto di vista democratico, a questa delega di sovranità non ha corrisposto una crescita dell'istituzione democratica europea. Affinché si operi questa crescita, occorre che veramente vi siano dei partiti europei con dei programmi europei, capaci di attuare operazioni programmatiche importanti, come fu a suo tempo il *Libro Bianco* per la crescita, competitività e occupazione di Jaques Delors. E' evidente, infatti, l'importanza di poter iscrivere i nostri sforzi nazionali in un complessivo sforzo europeo.

Sarebbe certamente provinciale, nel mondo di oggi, racchiudersi soltanto in Europa e non guardare ai problemi che vengono chiamati di *global governance*, cioè la possibilità di far corrispondere alla globalizzazione un sistema di relazioni istituzionali mondiali democratiche capaci di prevenire e affrontare i grandi problemi del nostro tempo, che siano quelli della pace e della sicurezza, che siano quelli della giustizia economica a livello internazionale, che siano quelli dell'ambiente a livello internazionale. Questi problemi devono

essere trattati a livello mondiale e quindi in particolare con gli Stati Uniti.

Parimenti provinciale sarebbe non sottolineare il ruolo che l'Europa può svolgere in questo nuovo concerto internazionale e il suo importante contributo che, se si sviluppa come tale, essa può dare, evitando quello che di fatto è avvenuto dopo la caduta del muro di Berlino, cioè che vi sia una sola superpotenza che sente le responsabilità globali, appunto gli Stati Uniti d'America.

Credo quindi che noi dobbiamo individuare questa linea strategica come linea operativa di lavoro, sia per cercare di rispondere in modo analogo a livello economico e sociale a questi problemi del nostro paese, sia per quanto riguarda i problemi dell'approfondimento delle istituzioni europee, sia per quanto riguarda la tematica della difesa e della sicurezza.

In questo senso il Partito del Socialismo Europeo in Italia può avere un grande ruolo, certo non esclusivo, perché la coalizione dell'Ulivo è importante e va rafforzata. Del resto anni fa, a chi faceva osservare che in Italia mancava un grande partito socialdemocratico, il politologo Giorgio Galli rispondeva che in realtà di socialdemocrazie ne avevamo tre: quella, diciamo così, ufficiale, rappresentata dall'allora Psi, quella largamente presente nel vecchio Pci (si pensi solo all'Emilia), quella della sinistra sociale cattolica presente nella Democrazia Cristiana. Sarebbe auspicabile che tutte e tre queste socialdemocrazie potessero convergere in un unico partito. Se questo fosse possibile, dovremmo essere estremamente aperti, non per creare velleitarie contrapposizioni all'Internazionale Socialista o al Partito del Socialismo Europeo, ma per avvicinare l'insieme dell'Ulivo all'Internazionale Socialista e al Partito del Socialismo Europeo. Se poi si dovesse affermare il referendum sull'uninominale, questa prospettiva potrebbe essere meno lontana di quello che appare.

Nel frattempo, se questo disegno politico non è realizzabile, bisogna comunque sviluppare il dialogo e non mollare la presa su

questo fondamentale tema strategico: proiettare l'Italia in una grande dimensione europea. Altrimenti molti dei nostri sforzi nazionali non potrebbero essere potenziati e, anzi, sarebbero in qualche modo caduchi, non potendosi collocare in un contesto dimensionale adeguato.

Ecco perché, in una stagione politica difficile e confusa, abbiamo ritenuto di ripercorrere il filo rosso del rapporto della sinistra riformista italiana con la sinistra riformista europea. Riteniamo che sia questo il modo di rilanciare quella che è all'interno dei Ds la componente di gran lunga più importante, cioè il Pds, di cui sono oggi evidenti i problemi di un nuovo slancio politico e organizzativo. Tutto ciò può avvenire all'interno di un'iniziativa politica che sottolinei fortemente e porti avanti con determinazione le più innovative peculiarità della sinistra riformista.

148

Il Ministro delle Finanze

Roma, 29 settembre 1998

Caro Collega,

Ti invio queste note, sperando che possano esserTi utili.

Cordialmente,

Vincenzo Visco

ASSR

149

La parte fiscale della manovra '99 – 2001
e l'azione di politica fiscale
dal maggio '96 al settembre '98

La parte fiscale della manovra '99 – 2001.....Pag. 1
Provvedimenti fiscali collegati alla Legge Finanziaria '99.....Pag. 3
L'azione di politica fiscale '96 – '98 (schema di sintesi).....Pag. 8
La Pressione fiscale in Europa.....Allegati

Ministero delle Finanze - Ufficio Stampa – settembre 1998

53 2 11 150

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Servizio del Bilancio

Nota di lettura

n. 30

A.S. 3510: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1997".

Settembre 1998

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

Labour

IDEE E DOCUMENTI DEL SOCIALISMO NEL MONDO

Introduzione
VALDO SPINI

Spagna, parla José Borrell
JUAN G. IBAÑEZ

La via socialdemocratica alla globalizzazione
RAMESH JAURA

Jospin e Blair: un confronto
JOHN LICHFIELD

Uno sguardo al New Deal

Marocco, i cento giorni di Youssoufi
ASSOU MASSOU

Segni di identità
JOAQUÍN ESTEFANÍA

Identità produttive
CARLO CARLI

MENSILE DELLA FEDERAZIONE LABURISTA
ANNO I, NUMERO 2, LUGLIO-AGOSTO 1998

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica